

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบล ในจังหวัดพัทลุง ผู้วิจัยได้ใช้กรอบแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. แนวคิดเกี่ยวกับแนวคิดการบริหารแบบมีส่วนร่วม
3. การบริหารการจัดการบ้านเมืองที่ดี
4. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนให้ความสำคัญกับ การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาเทศบาล ดังนั้นจึงได้ศึกษาความหมาย ความสำคัญ ประเภท หลักการ และแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เหตุผลความจำเป็นของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ควรนำมาประกอบการศึกษาเพื่อการวิจัยดังนี้

1. ความหมายของการมีส่วนร่วม

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2541 : 48) ได้ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เป็นเป้าหมายของการพัฒนาเข้าร่วมโครงการตั้งแต่เริ่ม โครงการดำเนินการประเมินโครงการจนเสร็จสิ้นโครงการ โดยมีวัตถุประสงค์ให้ชาวบ้านได้เรียนรู้ทั้งเรื่องที่ทำและการทำงานร่วมกันในฐานะเป็นผู้จัดการพัฒนาเอง ไม่ใช่เป็นผู้รับการพัฒนาหรือผู้ถูกระทำอีกต่อไป

พิสิฐ สุกรีพงษ์ (2542 : 1 - 7) ได้กล่าวถึง ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน มีความหมายรวมถึงตั้งแต่การมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร รายละเอียดการดำเนินโครงการ ที่อาจมีผลทั้งทางด้านบวกและทางด้านลบต่อตนเองหรือชุมชน รวมถึงการมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาถึงรายละเอียดผลดีและผลเสียจากการดำเนินโครงการและการมีส่วนร่วมในการร่วมตัดสินใจ และมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ตลอดจนมีส่วนร่วมใน

เจลิม เกดโมพี (2543 : 3) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนได้ใช้คุณสมบัติส่วนตัวในด้านความรู้ความสามารถ และทรัพยากรที่มีอยู่เข้าไปร่วมคิดตัดสินใจ ขั้นตอนต่าง ๆ ของกิจกรรมหนึ่ง ๆ ด้วยตนเองหรือองค์กรที่ประชาชนจัดตั้งขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพและเสมอภาค

วิสุทธิ วรรณฉัตรสิริ (2546 : 43) ได้กล่าวถึงเงื่อนไขการมีส่วนร่วม คือ ประชาชนต้องมีอิสรภาพที่จะมีส่วนร่วม สามารถที่จะมีส่วนร่วม และต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม

เรืองยศ ปรีดี (2542 : 8) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐ หมายถึง กระบวนการที่รัฐทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุนและสร้างโอกาสให้กับประชาชนทั้งในรูปส่วนบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิและองค์กรอาสาสมัคร รูปแบบต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วม ในการดำเนินการหลายเรื่องร่วมกัน การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนา หมายถึง กระบวนการที่คณะกรรมการ ประชาชน ทุกคนในท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการดำเนินงาน แสดงความคิดเห็น และร่วมพิจารณากำหนดปัญหาความต้องการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตนเอง ให้สามารถที่จะดำเนินการได้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของตนเอง

เบอร์เทรน (Bertrane. 1958 อ้างถึงใน ทรงพล คุ่มทอง. 2541 : 23) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมในสังคม หมายถึง การแสดงออกถึงปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (social interaction) ต่อการร่วมในสถานการณ์กลุ่ม

เดวิส (Davis : 1972. : 136) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องทางจิตใจ และอารมณ์ของบุคคลหนึ่ง ในสถานการณ์กลุ่มหนึ่ง ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการบรรลุจุดหมายของกลุ่มนั้น

รีดเดอร์ (Reeder. 1974 : 30) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่าการมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมในการปะทะสังสรรค์ทางสังคม ซึ่งรวมทั้งการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคล และการมีส่วนร่วมของกลุ่ม

จากความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวมาแล้วข้างต้น แม้จะมีความแตกต่างตามความคิด และประสบการณ์ของแต่ละบุคคลหรือหน่วยงาน ตลอดจนองค์กร ยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของเวลาและสถานที่ ซึ่งพอจะสรุปความหมายในเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในที่นี้ได้ว่า หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามาให้ความร่วมมือ หรือช่วยเหลือในกิจกรรมพัฒนาการจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยร่วมดำเนินการตามลักษณะต่าง ๆ เพื่อให้กิจกรรมพัฒนาการจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยร่วมดำเนินการตามลักษณะต่าง ๆ เพื่อให้กิจกรรมบรรลุตามเป้าหมาย

2. รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

พิสุทธิ วรรณฉัตรสิริ (2546 : 43) รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนใน 4 ขั้นตอน มีขอบเขตระหว่างกิจกรรมที่คาดหวังกับโครงสร้างของการมีส่วนร่วม ความคิด เหตุผล ความปลอดภัย และโดยการที่การวัดขอบเขตความต้องการหรือตัวชี้วัด และผลความสำเร็จของการมีส่วนร่วมไม่สามารถนำมานับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมที่เหมาะสม จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเริ่มจากการคิด ตัดสินใจนั้นมีหลาย ๆ แบบอย่างด้วยกันที่ก่อให้เกิดกระบวนการวางแผน และการประเมินผลกิจกรรมที่ทำโดยเฉพาะ

รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนใน 4 ขั้นตอน มีดังนี้

1. ระดับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

การมีส่วนร่วมในลักษณะกระบวนการคิด การตัดสินใจนั้น จำเป็นต้องมองถึงบทบาทด้วยการมีส่วนร่วมในการคิด การตัดสินใจนั้น ควรอยู่ในหลายระดับ ซึ่งจะช่วยจำกัดขอบเขตระหว่างทางตรงและทางอ้อมของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ดังนั้นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนั้นยังสามารถแบ่งได้เป็น 3 ระดับ คือ

1.1 การตัดสินใจเริ่มแรก มีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง 3 ปัจจัยคือ

1.1.1 ความต้องการและการมาก่อน เพราะรากฐานของการตัดสินใจ ควรจะเริ่มจากการอธิบายคำว่า “ปัญหา” และสิ่งที่เกี่ยวข้องกับ “ปัญหา” ที่ต้องการแก้ไขโดยด่วน

1.1.2 ไม่สนใจว่าการมีส่วนร่วมนั้น กำลังอยู่ระหว่างการดำเนินงานตามเป้าหมายที่วางเอาไว้ ซึ่งไม่สนใจว่ากิจกรรมการมีส่วนร่วมนั้น ได้มีการตัดสินใจชี้ขาดลงไปแล้ว โดยคณะทำงานที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น

1.1.3 อะไรคือสิ่งที่ทำ ถ้าการตัดสินใจนำมาซึ่งสิ่งที่กระทำ ไม่มีเนื้อหาสาระที่ใครทำ ก็คือบทบาทการตัดสินใจภายใต้กระบวนการคิด

1.2 การตัดสินใจขั้นต่อไป เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการตัดสินใจที่ต้องเกิดขึ้น ภายหลังจากการตัดสินใจเริ่มแรกแล้ว เป็นไปได้ที่จะเกิดการตัดสินใจจากบุคคลภายนอกที่อยู่ นอกเหนือกิจกรรมนั้น ๆ อาจทำให้เรื่องไปสู่ความน่าเชื่อถือได้ หรือมีอิทธิพลต่อบุคคลหลากหลาย ที่อยู่ในที่แห่งนั้น

1.3 การตัดสินใจเพื่อการดำเนินงาน ได้มีการแนะนำการปฏิบัติงานที่หลากหลายและการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่เกี่ยวกับชุมชน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับ

1.3.1 จำนวนสมาชิกภายในชุมชน

1.3.2 การพบปะสังสรรค์ เป็นเส้นทางที่ชุมชนจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมใด ๆ ที่สมควรจะได้รับความสนใจจากสมาชิกในชุมชนนั้น ๆ เป็นการชี้ให้เห็นว่าใครบ้างที่มีส่วนร่วมและเข้ามามีส่วนร่วมอย่างไรในชุมชนนั้น ๆ

1.3.3 การคัดเลือกผู้นำ

1.3.4 มีการควบคุมเหนือบุคคลอื่น ๆ คือการมีบุคคลภายในชุมชน หรือผู้นำชุมชนที่สามารถมีบทบาทในการเลือกตัดสินใจ หรือเกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมของรัฐบาลสามารถที่จะควบคุมให้บุคคลภายในชุมชนมีการเคลื่อนไหว ส่งเสริม หรือโยกย้ายจากพื้นที่เดิมเมื่อมีการปรับชุมชน โดยเกิดจากการปฏิบัติงานทั้งทางตรงและทางอ้อม

1.3.5 มีการติดต่อหรืออรรถรงค์ ใครที่มีความสามารถที่จะติดต่อกับเจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่เหนือกิจกรรมที่จะจัดขึ้นภายในชุมชน

2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

ในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในการดำเนินการนั้น สามารถที่จะอ้างถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ จะแบ่งออกเป็น 3 แบบด้วยกัน คือ

2.1 การสนับสนุนทางด้านวิธีการ เป็นส่วนสำคัญของลักษณะการมีส่วนร่วมในวิธีการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่เกิดขึ้น และสนับสนุนแหล่งที่มาที่สำคัญนั้นมีวิธีการดังนี้

2.1.1 การมีส่วนร่วมในการทำงานในกิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดขึ้นในชุมชน

2.1.2 การมีส่วนร่วมในกำลังวัตถุ เช่น เงินหรือส่วนที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ

2.1.3 การหาแหล่งข้อมูลที่สำคัญ

2.2 การบริหารและการร่วมมือในการทำงาน ที่จะเกิดได้ในหลายทาง และเป็นธรรมดาที่ส่วนใหญ่จะเกิดจากลูกจ้างหรือสมาชิกที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการกิจกรรมนั้น ๆ โดยตรง หรือบทบาทเฉพาะในแต่ละโครงการ

2.3 การเป็นอาสาสมัครในโครงการ การมีส่วนร่วมในวิธีการขั้นที่สามนี้เกิดขึ้นได้เนื่องจากความมีน้ำใจของบุคคลในชุมชน หรือประชากรเป้าหมาย ที่มีการตอบสนองในด้านที่ดีต่อกิจกรรมโครงการใด ๆ

3. การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์

การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์จะมีรูปแบบการวัดที่เหมาะสมอันเนื่องมาจากธรรมชาติของกิจกรรมในชุมชนนั้นชนิดของผลประโยชน์ที่เขาจะได้รับ และเป้าหมายที่สำคัญคือสวัสดิการสังคมที่จะได้รับเมื่อกิจกรรมนั้น ๆ เสร็จสิ้นลง แบ่งได้เป็นดังนี้

- 3.1 ผลประโยชน์ทางด้านวัตถุ สามารถพิจารณาผลประโยชน์ด้านนี้ได้จาก
- 3.1.1 การบริโภคหรือรายได้ที่เพิ่มขึ้นเมื่อกิจกรรมนั้น ๆ ได้เสร็จสิ้นลง
 - 3.1.2 สินทรัพย์ที่มีเพิ่มมากขึ้นจากการที่รายได้เพิ่มขึ้น
- 3.2 ผลประโยชน์ทางด้านสังคม เราสามารถที่จะศึกษาถึงช่องว่างที่เกิดตามมาได้ ในสถานที่ที่เราใช้เวลากับมันซึ่งมีการเพิ่มขึ้นทางด้านการผลิต สวัสดิการ และอำนาจของคนยากจนส่วนใหญ่
- 3.2.1 การศึกษาหรือการเรียนรู้
 - 3.2.2 บริการด้านต่าง ๆ และความเจริญ
- 3.3 ผลประโยชน์ส่วนบุคคล มีรูปแบบสำคัญที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะคือ
- 3.3.1 การมีเกียรติยศ ศักดิ์ศรีในตนเอง สามารถนำมาซึ่งความเจริญในสถานะของตัวเอง
 - 3.3.2 การมีอำนาจในการบัญญัติเรื่องต่าง ๆ
 - 3.3.3 ความรู้สึกถึงความมีประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้น
- 3.4 การก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่เป็นอันตรายกับตัวเอง มีคนหลาย ๆ คนในชุมชนที่คาดคิดว่าจะมีอันตรายในผลลัพธ์เกิดกับตัวเองเมื่อปฏิบัติตนตามการมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่จัดขึ้น โดยพวกเขาเหล่านั้นจะมีการหลีกเลี่ยงกิจกรรมของชุมชนเพื่อไม่ให้ตนเองต้องเดือดร้อนจากการปฏิบัติตาม
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล
- ในการมีส่วนร่วมในการประเมินผล จะมีทั้งผู้ที่สนับสนุนหรือทัศนคติในด้านบวกถึงการต่อต้านหรือการมีทัศนคติในด้านลบ อย่างไรก็ตามทั้งผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ถ้าหากไม่มีการป้องกัน เพราะจะก่อให้เกิดความยุ่งยากในการจัดการตามมหลังจากนั้น ปัญหาการประเมินผลนั้น ในบางครั้งเกิดขึ้นเนื่องจากคนนอกและผู้ที่มีส่วนประเมินผลที่อยู่ภายในชุมชนเอง ดังนั้นหลักสำคัญในการทำงานจะต้องมีการชี้ให้เห็นหรือให้คนในชุมชนยอมรับ “การมีส่วนร่วม” ในทางที่ยากหลาย ๆ ทาง ต้องมีการจดบันทึกการประเมินผลในทุกครั้งที่มีการกระทำ เพราะในหลาย ๆ ครั้งผู้ที่เห็นด้วย มักยอมรับไม่ได้ต่อการตัดสินใจนั้น และในทางกลับกันหากผู้เห็นด้วยมีมากกว่าและผู้ไม่เห็นด้วยไม่ยินยอมในการตัดสินใจนั้น จึงจำเป็นต้องอยู่เองที่จำเป็นต้องมีการจดบันทึกทุกครั้งในการประเมินแต่ละครั้ง การประเมินจะมีการประเมินในหลาย ๆ รูปแบบคือ
- 4.1 การประเมินในส่วนหลักของกิจกรรมนั้น
 - 4.2 การประเมินกิจกรรมที่ได้กระทำไป

4.3 การพยายามที่จะประเมินทักษะของคนทั่วไป ซึ่งผลของการประเมินจะเป็นปัจจัยนำเข้าไปในกระบวนการมีส่วนร่วมขั้นตอนที่ 1 ซึ่งเป็นขั้นตอนของการตัดสินใจต่อไป

3. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

ชัชวาล ทองดีเลิศและคณะ (2544 : 19 - 23) อธิบายลักษณะการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

3.1 การจัดความสัมพันธ์ที่เสมอภาค เท่าเทียมกัน

การจัดความสัมพันธ์ด้านบทบาทระหว่างประชาชนและองค์การปกครองท้องถิ่นที่เท่าเทียมกัน เป็นหลักการสำคัญของกระบวนการมีส่วนร่วม โดยแต่ละฝ่ายควรมีความตระหนักถึงความต้องการของตนเอง และสิ่งที่คุณเองสามารถทำได้ ชุมชนควรตระหนักในความเป็นเจ้าของต้องการคิดเอง ทำเอง กำหนดเอง ซึ่งสิ่งนี้จะเป็นส่วนที่คอยกำกับ กำหนดให้เกิดบทบาทการทำงาน ที่เหมาะสมตามศักยภาพ และความพอใจร่วมกันทั้งสองฝ่าย ความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกันยังหมายถึงกระบวนการตัดสินใจที่เท่าเทียมกัน ที่ผ่านมาพบว่าการบริหารส่วนท้องถิ่น มักชี้นำการตัดสินใจของประชาชน และหลายกรณีที่ประชาชนมองว่าการตัดสินใจนั้นอาจไม่เป็นไปตามความต้องการที่แท้จริง

3.2 การมีอิสระ ไม่ครอบงำ

ความเชื่อมั่นในความเป็นมนุษย์ควรอยู่บนพื้นฐานของการไม่ครอบงำ การให้อิสระภาพในการคิด และแสดงออก โดยไม่มีอคติ และไม่นำความคิด ความเชื่อของตนมาวัด หรือตีคุณค่า หรือชักจูงครอบงำให้เปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะความเชื่อมั่นในศักยภาพ บนความรู้ ภูมิปัญญาและประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมดั้งเดิมของสังคม

3.3 การมีส่วนร่วมของทุกกลุ่มในสังคม

ในชุมชนหนึ่ง ๆ ย่อมประกอบด้วย ความแตกต่างหลากหลายทั้งด้านฐานะ เพศวัย สถานะทางสังคม ฯลฯ การสร้างโอกาสเปิดพื้นที่ทางสังคมอย่างเท่าเทียมในการให้ทุกส่วนได้มีส่วนร่วมในการแสดงออกทางความคิด ศักยภาพ ความรู้และร่วมมีบทบาทดำเนินการต่อเนื่อง ซึ่งจะทำให้งานที่ดำเนินไปนั้นไม่ไปรวมอยู่ที่กลุ่มใด กลุ่มหนึ่ง การส่งผลกระทบไปสู่คนทุกส่วนในชุมชนอย่างทั่วถึง และเป็นธรรม

3.4 การมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการทุกขั้นตอน

การดำเนินงานพัฒนาตาม โครงการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีกระบวนการขั้นตอนที่ต่อเนื่องเชื่อมโยงกัน หลายครั้งที่พบว่าโครงการต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน ขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนตั้งแต่ขั้นตอนการศึกษาข้อมูลและ การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเมื่อถึงขั้นการดำเนินงานแล้วมักเกิดปัญหาความขัดแย้ง และสร้างผลกระทบต่อชุมชนตามมา การมี

ส่วนร่วมที่แท้จริงจึงควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่การรับรู้ข่าวสาร ข้อมูล และการวิเคราะห์ปัญหา การวางแผน กำหนดเป้าหมาย การตัดสินใจ การปฏิบัติ การตรวจสอบ ติดตามประเมินผล การสรุปบทเรียน แก้ไขปรับปรุงและรวมทั้งการขยายผล และเผยแพร่สู่สาธารณะ

4. ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในเรื่องนี้ (นวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ, 2545 : 380 - 385) โดยทั่วไปแล้วกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน ต่อเนื่อง ซึ่งก่อให้เกิดต้นทุนในการดำเนินการมากพอสมควร อย่างไรก็ตามข้อดีของการมีส่วนร่วมคือก่อให้เกิดการผลิต นโยบายและการบริการสาธารณะ ที่สอดคล้องกับความต้องการของสาธารณชน เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดสรรทรัพยากรของสาธารณะให้สูงขึ้น โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ก่อให้เกิดประโยชน์ต่าง ๆ ดังนี้

4.1 เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ กระบวนการศึกษาหาหรือสาธารณชนช่วยให้เกิดความกระจ่างในวัตถุประสงค์ และความต้องการของโครงการหรือนโยบายนั้น ๆ ได้อยู่เสมอ สาธารณชนสามารถที่จะผลักดันให้เกิดการทบทวนข้อสันนิษฐานที่ปิดบังอยู่ ซึ่งอาจจะปิดบังไม่ให้เห็นทางออกที่มีประสิทธิภาพที่สุด บ่อยครั้งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดการพิจารณา ถึงทางเลือกใหม่แทนวิธีการที่ได้เคยใช้กันมาในอดีตสาธารณชน มักมีข้อมูลที่สำคัญซึ่งทำให้เกิดความแตกต่างในการที่จะนำไปสู่การตัดสินใจ ก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างโครงการที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ

4.2 ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา โดยทั่วไปกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบจะเสียค่าใช้จ่ายสูงและเสียเวลามาก แต่ในทางปฏิบัติแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนมาตั้งแต่เริ่มแรก จะสามารถที่จะประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้ การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง ที่ทำไปอย่างรวดเร็วและดูเหมือนว่าจะไม่สิ้นเปลือง อาจจะเสียค่าใช้จ่ายมากกว่าถ้าการตัดสินใจนั้น ไม่ได้ทำให้เกิดข้อตกลงระหว่างกลุ่มหรือความเห็นชอบในกลุ่ม ต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องได้ แต่กลับนำไปสู่ความขัดแย้งของประชาชนอย่างต่อเนื่องมากขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถเกิดผลในการยอมรับอย่างสูงต่อการตัดสินใจ โดยกลุ่มซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียในการตัดสินใจนั้น ๆ วิธีการนี้จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ ทำให้เกิดการประหยัดค่าใช้จ่ายโดยทั่วไป มักจะแพงกว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการจัดทำหรือดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระยะสั้น

4.3 การสร้างฉันทามติ การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จะสร้างข้อตกลงที่มั่นคงและยืนยาว และการยอมรับระหว่างกลุ่มซึ่งก่อนหน้านี้อาจจะมีความเห็นขัดแย้งกันคนละทาง การมีส่วนร่วมนี้ยังก่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างคู่กรณี ลดความขัดแย้งทางการเมืองและก่อให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

4.4 ความสำเร็จและผลในการปฏิบัติของโครงการ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้ประชาชน มีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของของการตัดสินใจนั้น และครั้งหนึ่งเมื่อได้ร่วมตัดสินใจแล้ว ประชาชนก็ย่อมต้องการที่จะเห็นสิ่งนั้นนำไปปฏิบัติได้ ไม่เพียงแต่จะมีความสนับสนุนทางการเมือง ต่อการนำไปปฏิบัติได้ไม่เพียงแต่จะมีความสนับสนุนทางการเมืองต่อการนำไปปฏิบัติแต่กลุ่มและปัจเจกชนอาจจะรู้สึกกระตือรือร้นในการที่จะช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

4.5 การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าหรือหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่รุนแรง ความขัดแย้งในการดำเนินงาน อาจนำไปสู่การเป็นปฏิปักษ์อันยากที่จะแก้ไข กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดโอกาสที่คู่กรณี จะแสดงความต้องการของกลุ่ม และความห่วงกังวลที่ปราศจากความรู้สึกที่เป็นปฏิปักษ์ การมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่อาจที่จะลด หรือกำจัดความขัดแย้งในทุก ๆ กรณีได้

4.6 ความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม โดยทั่วไปแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นวิธีทางที่จะนำไปสู่ความชอบธรรมและการดำรงอยู่ของความชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการตัดสินใจก่อให้เกิดความขัดแย้ง ก็คือจะต้องใช้กระบวนการตัดสินใจซึ่งโปร่งใส และน่าเชื่อถือต่อสาธารณชน และซึ่งให้สาธารณชนมีส่วนร่วมโครงการมีส่วนร่วมของประชาชนยังก่อให้เกิดความเข้าใจถึงเหตุผลที่นำไปสู่การตัดสินใจนั้น ๆ

5. ความจำเป็นของการมีส่วนร่วม

5.1 ความจำเป็นตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ประกาศเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 โดยมาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการแถลงนโยบายด้านการบริหารแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นเอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ และมาตรา 87 ยังได้กำหนดแนวนโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 5 ประการ คือ

5.1.1 ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

5.1.3 ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมืองการวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

5.1.4 ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น

5.1.5 ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง

5.1.6 ส่งเสริมและให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรฐานนี้ต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน

5.2 ความจำเป็นของการมีส่วนร่วมโดยทั่วไป

สถาบันสันติศึกษา และนรินทร์ พัฒนพงศา (2543 : 20 - 21) ให้เหตุผลของความจำเป็นในการมีส่วนร่วมโดยทั่วไป ไว้ดังนี้

5.2.1 ประชาชนอยู่ใกล้ชิดเหตุการณ์ รับทราบและเผชิญปัญหานั้น ๆ เอง เช่น การรณรงค์เกิดปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติด ใช้สิ่งสาธารณะประโยชน์ ทุจริตการเลือกตั้ง การคอร์รัปชัน ฯลฯ

5.2.2 เมื่อเข้าร่วมวิเคราะห์ปัญหาแล้ว ต่อไปก็คิดแก้ไขโดยมักพึ่งตนเอง

5.2.3 ทรัพยากรธรรมชาติมีอยู่จำกัด ทุกคนมีความหวังไข จึงต้องเข้ามามีส่วนร่วม ทำให้ประหยัดงบประมาณลงได้

5.2.4 เป็นหลักการบริหารบนพื้นฐานของความสุจริต และยุติธรรม ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย การให้มีส่วนร่วมจากประชาชนเสมือนการให้ตรวจสอบ การทำงานของหน่วยงาน นอกจากนี้การที่ชนกลุ่มต่าง ๆ มีส่วนร่วม โดยร่วมในการค้นหาปัญหา ร่วมวางแผน หมายถึง การได้ให้ความเป็นธรรมที่จะให้พวกเขาได้รับประโยชน์จากการพัฒนาอย่างทั่วถึงยิ่งขึ้น

5.2.5 ทำให้เกิดฉันทามติที่คนทั้งหลายทราบเหตุผลของกันและกัน ก็มักเห็นพ้องที่จะเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด

5.2.6 จำเป็นต้องมีตัวแทนประชาชนหลายฝ่าย ร่วมดูแล ผลประโยชน์ของตน เพราะที่ผ่านมา ผลประโยชน์จากการพัฒนา มักตกถึงเฉพาะคนบางกลุ่มเท่านั้น

5.2.7 เพื่อให้ชุมชนและกลุ่มต่าง ๆ สนับสนุนต่อผลการตัดสินใจนั้น ๆ หรือในบางกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่อยู่ในสถานะที่จะบังคับใช้การตัดสินใจนั้น ๆ ได้ หรือต้องได้รับความสมัครใจสนับสนุน จากคนส่วนใหญ่ของชุมชน จึงจะสามารถดำเนินการได้ มิฉะนั้นกลุ่มที่คัดค้าน อาจทำให้โครงการล้มเลิกไปได้ จึงต้องให้ชุมชนสนับสนุนโครงการให้มาก โครงการจึงยั่งยืน

5.2.8 เมื่อต้องตัดสินใจอย่างไรแล้ว จะเกิดผลกระทบที่สำคัญต่อ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลได้จึงต้องรับทราบปัญหา และแนวทางแก้ไขให้รอบด้าน เช่น จะสร้างอ่างเก็บน้ำ แล้วต้องอพยพบุคคลจำนวนมากออกจากสถานที่ก่อสร้าง จะแก้ไขอย่างไรที่แต่ละฝ่ายพอใจ

5.2.9 ประชาชนอาจเป็นต้นเหตุ ของความล้มเหลวของโครงการได้ ถ้าไม่ให้มีส่วนร่วม เพราะประชาชนต้องเป็นผู้ปฏิบัติ เช่น การณรงค์ลดปริมาณขยะ ในห้องสุขาบุหรี - เลิกดื่มสุรา ฯลฯ

สรุป ปัญหาเขา ๆ รู้ดี เขาจะมีทางพึ่งตนเองได้ ทำให้ประหยัดงบประมาณน้อย ค่อยอยู่บนพื้นฐานสุจริต ยุติธรรมตามหลักประชาธิปไตย ทำให้เกิดฉันทามติ มีทางเลือกที่ดีที่ยั่งยืนมากขึ้น

5.3 ความจำเป็นของการมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับองค์กรส่วนท้องถิ่น มีความจำเป็น ก็ต้องใช้การมีส่วนร่วมมาก ดังที่วันชัย วัฒนศัพท์ (2543 : 29 - 39) ระบุว่า หากไม่ให้มีส่วนร่วม ก็จะเกิดความขัดแย้ง และชุมชนก็แบ่งออกเป็นพวกเป็นฝ่ายได้ง่าย โดยการมีส่วนร่วมเปิดโอกาสลดปัญหาที่จะเกิดขึ้นต่อไปนี้ได้

5.3.1 ชุมชนอาจเกิดความรู้สึกถึงความหวาดกลัว หรือ มีความเสี่ยงสูงถ้าโครงการนั้น ๆ เกิดขึ้นโดยขาดการมีส่วนร่วม

5.3.2 ประชาชนจะไปรวมตัวเป็นกลุ่ม เป็นพวก (พันธมิตร) กันแน่นแฟ้นขึ้น (จากเดิมที่อาจไม่รู้จักกัน)

5.3.3 เริ่มขยายขอบเขตของประเด็นปัญหาออกไปเรื่อย ๆ

5.3.4 การสื่อสารระหว่างคู่อริเกิดการบิดเบือนมากยิ่งขึ้นกลุ่มที่มีความเชื่อเหมือนกันก็จะหันหน้าเข้าหากันแต่ไม่ฟังข่าวสารจากฝ่ายอื่น (ทำให้ลดโอกาสที่จะแก้ไขปัญหาได้)

5.3.5 จุดยืนจะกลายเป็นจุดที่ตายตัวสูงโตง ยากที่จะปรับลดลงมาตกลงกันได้

5.3.6 เปลี่ยนเป้าหมายเป็นความรุนแรง คิดทำร้าย - ทำลายผู้อื่น ซึ่งอาจเกิดขึ้นทั้งทางอารมณ์ ทางจิตใจ หรือทางร่างกาย โดยไม่คำนึงถึงเหตุผลใด ๆ

6. หลักการพื้นฐานของการมีส่วนร่วม

มีหลักการพื้นฐานสำคัญ 10 ประการ (นรินทร์ชัย พัฒนพงศา, 2547 : 9 - 10) คือ

6.1 เชื่อว่ามนุษย์ต่างมีความคิดและมีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน

6.2 เชื่อว่าทุกคนไม่ได้ชั่วดี มาตั้งแต่เกิด โดยเหตุที่เขาอาจจนอยู่นั้นมิใช่จากกรรมเก่า

6.3 ต้องคิดว่ามนุษย์มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้ เพราะถ้ามีการใช้เทคโนโลยีโดยที่มนุษย์ไม่มาร่วมคิด ร่วมรับรู้ หรือเข้าใจเพียงพอก็อาจไม่เกิดประโยชน์เท่าที่ควร หรือตรงกันข้ามกลับใช้เพื่อทำลายเพื่อนมนุษย์ด้วยกันเอง หรือสิ่งแวดล้อมได้

6.4 เชื่อว่าชุมชนต่าง ๆ มักมีภูมิปัญญาที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ของคนในระดับหนึ่ง บางเรื่องที่ชาวชุมชนยึดถือจึงต้องค่อย ๆ ให้ปรับตัวผสมผสานกับวิทยาการภายนอก

6.5 ต้องคิดว่ามนุษย์มีความสามารถพัฒนาชีวิต ความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้น ถ้าได้รับโอกาสที่จะร่วมคิด ร่วมเข้าใจ และร่วมจัดการ (active partner) เทคโนโลยีอย่างเหมาะสม การที่มนุษย์บางกลุ่มปฏิเสธเทคโนโลยีอย่างสิ้นเชิง ก็เป็นไปตามระดับความเข้าใจในเทคโนโลยีนั้นอย่างถูกต้องหรือไม่ และมีกลวิธีปรับความเข้าใจนั้นมาสู่ระดับที่แต่ละฝ่ายยอมรับได้เพียงใด ซึ่งต้องให้ได้รับโอกาสที่จะเข้าใจ และยอมปรับให้เหมาะสมกับตนเองอย่างเหมาะสม

6.6 การมีส่วนร่วมยังมีเพิ่มขึ้น เมื่อมีสภาพที่เหมาะสมต่อไป

1) ประชาชนในท้องถิ่นได้รู้สึกว่าเขาได้ควบคุมโชคชะตาของตนเอง แทนที่จะเป็นบุคคลที่อื่นที่ “เขาไม่รู้จัก” หรือที่ “เขาไม่ไว้วางใจ” ที่บอกว่ามาช่วยเขา แต่บ่อยครั้งไม่ได้ช่วยจริงจัง

2) ผู้ที่จะเข้าร่วมต้องมีอิสรภาพ ได้รับความเสมอภาคและได้รับความจริงใจให้เข้ามีส่วนร่วม ดังนั้นการมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นที่แท้และจริงเมื่อบุคคลนั้น ๆ ไม่ถูกบังคับให้จำยอมเข้าร่วม และที่สำคัญคือต้องเข้าร่วมด้วยโดยเท่าเทียมกับผู้มาร่วมด้วยทุกคน อีกทั้งโครงการให้ความจริงใจด้วย

3) ผู้ที่จะเข้าร่วมด้วยต้องมีความสามารถพอที่จะมีส่วนร่วมด้วยได้ กิจกรรมหลายเรื่อง ประชาชนทั่วไป อาจมีส่วนร่วมด้วยได้ แต่ที่เป็นกิจกรรมเฉพาะ เช่นการแพทย์ การก่อสร้างอาคารสูง การทหาร ฯลฯ หากประชาชนเข้าร่วมด้วย อาจไม่ได้ผล หรืออาจเกิดความเสียหาย

4) มีการสื่อสาร 2 ทางเพื่อให้ผู้มีส่วนร่วมได้รับข้อมูลอย่างถูกต้อง และสมบูรณ์ หากผู้มีส่วนได้ - เสียได้รับข้อมูลไม่ถูกต้องและครบถ้วน หรือสื่อสารได้ไม่ดีพอ ก็จะไม่วางใจได้ดีพอว่าโครงการจะทำให้เกิดผลดี - ผลเสีย อย่างไรเพียงใด อาจนำไปสู่การไม่ยอมรับโครงการได้

5) ประชาชนมีส่วนร่วมรับทราบ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจโดยประชาชนในสังคมไทย การต้องการเข้าร่วมกับโครงการมากยิ่งขึ้น การร่วมงานกันตั้งแต่เริ่มต้น ในระยะยาว จะเกิดผลดียิ่งขึ้นกว่า การที่จะให้ร่วมด้วยเพียงบางส่วน

6) ประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อเจ้าหน้าที่โครงการและต่อ โครงการส่วนร่วมด้วย

7) การมีส่วนร่วมนั้นต้องไม่ทำให้ประชาชนเสียค่าใช้จ่ายมากเกินไปเกินกว่าผลตอบแทนที่เขาประเมินว่าจะได้รับ

8) เมื่อเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว จะไม่กระทบกระเทือนสถานภาพในหน้าที่การงาน หรือทางสังคมให้ลดน้อยลง

9) มีกลวิธีการแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างโครงการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นอย่างดี

6.7 เชื่อว่าตนต่างกับชาวบ้านอยู่ไม่น้อย และชาวบ้านเองก็แตกต่างกันอยู่บ้าง ดังนั้น การจะให้มีส่วนร่วมจะเอาใจเราฝ่ายเดียวไม่ได้

6.8 อาจใช้การมีส่วนร่วมในหลายรูปแบบ เช่น (1) รูปแบบโดยตรง คือมีส่วนร่วม โดยตัวบุคคลแต่ละคน หรือ (2) ประชาชนก่อตั้งองค์กรขึ้นมามีส่วนร่วม หรือ (3) ให้มีตัวแทนมามีส่วนร่วมโดยอ้อม ซึ่งย่อมขึ้นกับบริบทของแต่ละพื้นที่ เช่น ในพื้นที่ที่ประชาชนมีศรัทธาในตัวแทนของเขามากกว่าการมีตัวแทนร่วมด้วยก็เพียงพอ แต่กรณีที่อยู่ในหมู่บ้านเดียวกันก็มีประชาชนหลากหลายกลุ่ม จึงควรมีตัวแทนของกลุ่มจาก หลายภาคส่วน มามีส่วนร่วมเพิ่มเติม

6.9 ไม่มีสิ่งใด ได้มาฟรี ต้องแลกเปลี่ยนกัน มีเสียไปบ้าง เพื่อจะได้มา

6.10 การมีส่วนร่วมต้องนึกถึงใจของผู้อื่นให้มาก มิใช่เอาแต่ใจเราฝ่ายเดียว

สรุป หลักการพื้นฐานฯ มนุษย์มีศักดิ์ศรี มีชู้ปนดิบ่าง แต่ต้องวางมนุษย์เหนือเทคโนโลยี เขามีภูมิปัญญาสอดคล้องกับวิถีชีวิตถ้าคิดร่วมกันจริงยิ่งพัฒนาชีวิตได้ แต่ต้องได้ใจการมีส่วนร่วมจึงไปได้ดีให้คำนึงถึงความแตกต่างของเขา แม้พวกเราเอง อย่างกริ่งเกรงการเปิดโอกาสให้ร่วมให้มากหลากหลายแบบและทุกขั้นตอน ไม่มีสิ่งใดที่ได้มาฟรี ให้มีการเอาใจเขามาใส่ใจเราด้วย

7. ลักษณะการมีส่วนร่วม

จรัส บุญเชื่อง (2537 : 42) กล่าวถึง ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาว่า ควรมีส่วนร่วมในลักษณะการเป็นสมาชิก การเข้าร่วมประชุม การเป็นสมาชิกที่บริจาคเงิน เป็นกรรมการและเป็นประธานกรรมการ นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาไว้ ดังนี้

7.1 การมีส่วนร่วมโดยตรง

7.2 การมีส่วนร่วมทางอ้อม โดยผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน เช่นกรรมการของกลุ่ม หรือชุมชน

7.3 การมีส่วนร่วมโดยการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม โดยผ่านองค์กรที่ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชนโดยตรง เช่น สถาบันหรือหน่วยงานที่เชิญชวน หรือเปิดโอกาสให้เข้ามาได้ตลอดเวลา และได้สร้างกรอบพื้นฐานเพื่ออธิบายและวิเคราะห์ลักษณะรูปแบบของการมีส่วนร่วมได้ 4 รูปแบบคือ

7.3.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยอาจเป็นการตัดสินใจตั้งแต่ในระยะเริ่มต้น การตัดสินใจในช่วงกิจกรรมและการตัดสินใจในการดำเนินงาน

7.3.2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม ที่เป็นไปทั้งในรูปของการเข้าร่วม โดยมีการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร หรือการเข้าร่วมในการบริหารและการร่วมมือรวมถึงเข้าร่วมในการลงแรงร่วมใจ

7.3.3 การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ (benefits) ซึ่งอาจเป็นผลประโยชน์ทางวัตถุทางสังคม หรือโดยส่วนตัวอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างควบคู่กันไป

7.3.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (evaluation) ในรูปแบบนี้เน้นเป็นการควบคุมตรวจสอบ การดำเนินกิจกรรมทั้งหมดและเป็นการแสดงถึง การปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป

แคร์รี่ (Cary. 1996 : 15 อ้างถึงใน ทรงพล ตุ่มทอง, 2541 : 125) แบ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมไว้ 5 ลักษณะดังนี้

1. เป็นสมาชิก (membership)
2. เป็นผู้เข้าประชุม (attendance at meeting)
3. เป็นผู้บริจาค (financial contribution)
4. เป็นกรรมการ (membership on committees)
5. เป็นประธาน (leader)

บาร์เบอร์ (Barber. อ้างถึงใน ทรงพล ตุ่มทอง, 2541 : 126) แบ่งการมีส่วนร่วมทางการบริหารออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. การมีส่วนร่วมโดยตรงเป็นลักษณะที่ประชาชนเป็นผู้ดำเนินการปกครองตนเองโดยตรง เช่น บริหารงาน กำหนดนโยบายและตัดสินใจในการดำเนินงานด้วยตนเอง
2. การมีส่วนร่วมโดยอ้อม เป็นลักษณะที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม แต่มิได้เป็นผู้ดำเนินการปกครองตนเองโดยตรง โดยการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ เปิด

โอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งโดยเสรี แต่กำหนดกติกา เพื่อประชาชนสามารถเข้ามาควบคุมติดตามความเคลื่อนไหวของฝ่ายผู้ปกครอง เพื่อให้การปกครองเป็นไปตามความต้องการของประชาชน

เมธีวส์ (Mathews, 1996 : 4) กล่าวถึงการเสริมสร้างความเข้มแข็งและระดับความเข้มแข็งของการรวมพลังในชุมชน เพื่อให้เห็นช่องทางและโอกาสในการพัฒนา ดังนี้

1. โครงสร้างพื้นฐานที่ดี ได้แก่ โอกาสและแหล่งพบปะ แลกเปลี่ยน เพื่อการเรียนรู้ร่วมกัน ตลอดจนการรวมกลุ่มกันของคนในชุมชน
2. กระบวนการเรียนรู้และตัดสินใจร่วมกันระหว่างคนในชุมชน
3. ลักษณะความเป็นผู้นำ และภาวะผู้นำของประชาชนในชุมชน
4. ระดับความต้องการเกี่ยวกับการพึ่งตนเอง และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตน
5. ความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชนกับสถาบันต่าง ๆ ในชุมชน
6. ความรู้สึกนึกคิดในการเข้าไปมีส่วนร่วมในชุมชน ความสามัคคีและความร่วมมือระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ในชุมชน
7. ศักยภาพการมีส่วนร่วมของชุมชน

ลักษณะการมีส่วนร่วมที่ประยุกต์จากเบรนต์ (ทรงพล ตุ่มทอง, 2541 : 132) มีประเด็นสำคัญ 10 ประการ

1. ระยะเวลาและสถานที่ในการมีส่วนร่วมกับโครงการ ควรต้องให้ผู้มีส่วนได้ - เสียเข้ามามีส่วนร่วมให้ต่อเนื่องตามวงจรชีวิตของโครงการ ตั้งแต่เริ่มต้นจนโครงการยุติ หรือหากคณะผู้บริหารเห็นว่าเหมาะสม ก็ให้มีส่วนร่วม ในกิจกรรมที่แต่ละคนเกี่ยวข้องด้วยจริง ๆ เท่านั้นก็ได้
2. การมีส่วนร่วมนั้น มีมิติทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ โดย (1) ทางด้านปริมาณ ถ้ามี คนมามีส่วนร่วมมากก็ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างกันดีขึ้นมาก จากนั้นทำให้องค์กรทางสังคมก่อตัวขึ้นส่วน (2) ทางด้านคุณภาพ ควรให้มีส่วนร่วม มีมิติ ที่ขัดขวางความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างบุคคล หรือความเป็นนาย - บ่าวกัน ให้มีส่วนร่วมเสมอภาคกัน จึงจะถือว่ามีความพอดี
3. จะให้การมีส่วนร่วมเป็นเป้าหมายปลายทาง (an end) หรือจะให้ เป็น แนวทาง (a mean) คือจะให้เพียงบุคคลต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องก็พอใจคิดว่าบรรลุวัตถุประสงค์บางสิ่งแล้ว หรือจะพิจารณาว่าการมีส่วนร่วมเป็นแนวทางที่ต้องทำให้ดี โดยตอบให้ได้ว่า “หลังจากการมีส่วนร่วมแล้ว จะมีอะไรดีขึ้น อะไรควรเกิดขึ้นอีกบ้าง อันเป็นการคำนึงถึงการมีส่วนร่วมที่เป็นวิธีการหรือกระบวนการที่ต้องดำเนินไปอย่างมีคุณภาพ ซึ่งทำให้งานเกิดความสำเร็จดียิ่งขึ้น

4. การมีส่วนร่วมนี้ ตามธรรมชาติอาจเกิดขึ้นไม่สม่ำเสมอหรือตลอดเวลาก็ได้ เช่น เวลาเกิดภัยพิบัติคนก็มาช่วยกัน เมื่อหมดภัยแล้ว ก็แยกกันกลับไปเช่นเดิม แต่ถ้าองค์กรประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมแก้ปัญหาในภัยพิบัติต่าง ๆ ในพื้นที่ที่กว้างขวางขึ้นอาจต้องการตัวแทนประชาชนมีส่วนร่วมในเวลาที่ยาวนานขึ้น และอาจใช้วิธีการมีจดหมายข่าวแจ้งเรื่องไปยังประชาชนทั่วไปได้

5. การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการทางสังคม และทางการศึกษา ซึ่งหากเกิดขึ้นได้ คือ ให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกัน และกันไปด้วย จะเป็นเสมือนการให้การศึกษาแก่สังคมไปในขณะเดียวกันแต่หลายโอกาสต้องให้เกิดความพร้อมในแต่ละเรื่อง ต้องใช้เวลารอคอยบ้างเช่นกัน

6. สถานการณ์การมีส่วนร่วมนั้น ต้องคำนึงว่าการมีส่วนร่วมที่แข็งแกร่ง มิใช่ เกิดขึ้นจากการออกคำสั่ง แต่จะต้องสร้างขึ้นเอง จะให้มีผู้สั่งว่ามาร่วมกันให้เต็มที่ แล้วคนก็มาร่วม คงไม่ค่อยเกิดขึ้นไป การมีส่วนร่วมมักต้องใช้ความพยายามให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เกิดแนวคิดประชาสังคม มีจิตสำนึกสาธารณะ เคารพความหลากหลายทางความคิด เพราะทำให้มุมมองกว้างขึ้น และเกิดความรอบคอบขึ้น จนเป็นวิถีชีวิตประจำวันของประชาชน

7. มีคณะผู้บริหารการมีส่วนร่วมพิจารณา เพื่อวางแผนดำเนินการให้เหมาะสมว่าจะให้บุคคลใด กลุ่มใด เข้ามามีส่วนร่วมเมื่อใด และโดยวิธีใด ฯลฯ โดยคณะผู้บริหารการมีส่วนร่วมนี้ ควรมีตัวแทนผู้ได้รับผลกระทบในจำนวนมากพอควร และให้ความหลากหลายมากพอ

8. การมีส่วนร่วมรับรู้สภาพปัญหาโดยมีส่วนร่วม จะทำให้คนในชุมชนได้รู้สภาพที่เป็นจริงมากขึ้น การมีส่วนร่วมเพื่อค้นหาปัญหา ทำให้เมื่อเห็นปัญหาแล้วจะนำความมุ่งมั่นที่จะคิดหาทางแก้ไขด้วยกันและร่วมแก้ปัญหานั้น ๆ ได้ จะทำให้เป็นบทเรียนที่จะแก้ปัญหากันเองต่อไปได้

9. คนที่อยู่ร่วมกันในชุมชนส่วนใหญ่ มิได้ใช้ชุมชนเป็นเพียงที่รวมคนคล้ายเอาก้อนหินมากองรวมกันเท่านั้น แต่คนในชุมชนหนึ่ง ๆ มักมีความผูกพันเอื้ออาทรต่อไป มีค่านิยมร่วมกัน

10. ควรทำให้การมีส่วนร่วมมีลักษณะปณารมณั์ขันประกอบไปบ้าง เพราะในสังคมไทยการมีอามณั์ขัน จะช่วยให้บรรยากาศการมีส่วนร่วมเกิดขึ้นได้ดี ดังนั้นในการประชุมถ้าใช้อารมณั์ขันดนตรี เกมส์ กีฬา เข้าร่วมด้วยจะสร้างอามณั์ขันการมีส่วนร่วมให้เพิ่มขึ้นได้ จากการศึกษาและวิเคราะห์การจำแนกลักษณะหรือรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศ จะเห็นได้ว่ามีความสอดคล้องกัน

8. ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2547 : 15 - 17) ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับ ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำจำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะมาก ถ้าระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นจำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมก็จะลดลง ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงจากระดับต่ำสุดไปหาระดับสูงสุด

1. ระดับการให้ข้อมูล
2. ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน
3. ระดับการปรึกษาหารือ
4. ระดับการวางแผนร่วมกัน
5. ระดับการร่วมปฏิบัติ
6. ระดับการควบคุมโดยประชาชน

สุมล เตียมทอง (2542 : 13 - 14) ได้แบ่งระดับของการมีส่วนร่วม ดังนี้

1. ระดับที่ไม่มีส่วนร่วม (Non - participation) แบ่งย่อยได้ 2 ระดับ ดังนี้

1.1 ประชาชนเป็นผู้รับคำสั่ง (Manipulation) คือ ประชาชนถูกเชิญให้เข้าร่วมกิจกรรม

1.2 ประชาชนเป็นผู้รับบริการ (Therapy) คือ ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมกลุ่มเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม

2. ระดับที่ประชาชนมีส่วนร่วมปานกลาง (Degree of Tokenism) มีดังนี้

2.1 ประชาชนได้รับการบอกเล่า (Informing) คือ ประชาชนได้รับการบอกเล่ากล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงโดยเป็นการติดต่อสื่อสารแบบทางเดียว

2.2 ประชาชนได้รับการปรึกษาหารือ (Consultation) คือ ประชาชนได้รับการถามความคิดเห็น แต่ไม่มีหลักประกันว่า ความคิดเห็นของประชาชนจะถูกนำไปปฏิบัติ

2.3 ประชาชนได้เข้าร่วมโครงการ (Placation) คือ ประชาชนส่วนหนึ่งมีอำนาจหรือสิทธิในการออกเสียง แต่เป็นเพียงส่วนน้อยในกรรมการ

3. ระดับที่อำนาจอยู่ที่ประชาชน (Degree of Citizen Power) ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเป็นส่วนใหญ่

3.1 ประชาชนและรัฐมีส่วนร่วมเท่า ๆ กัน (Partnership) คือ มีการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างรัฐบาลและประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน

3.2 ประชาชนมีส่วนควบคุมบางส่วน (Delegated Power) คือ ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเป็นส่วนใหญ่

3. 3 ประชาชนควบคุมเองทั้งหมด (Citizen Control) คือ ประชาชนมีอำนาจในการควบคุมโครงการต่าง ๆ โดยสมบูรณ์

แนวคิดการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation Management)

1. แนวคิดการบริหาร

การบริหารเป็นการจัดการโดยมนุษย์ เป็นการตัดสินใจ และเป็นกระบวนการของการรวบรวมและแจกแจงเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งเอาไว้ (Erenst Dale อ้างถึงใน พงศ์สิทธิ์ ศรีสมทรัพย์ และปิยะนุช เงินคล้าย, 2546 : 86)

การบริหาร หมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของและวิธีการปฏิบัติงาน (Method) เป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงาน หรืออีกนัยหนึ่ง การบริหารคือ การทำให้งานสำเร็จโดยอาศัยบุคคลอื่น (Management is getting things done through other people)

การบริหาร ภาษาอังกฤษมักจะใช้อยู่ 2 คำ ซึ่งมีความหมายแตกต่างกัน คือ

1. Administration เป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบาย (Policy)
2. Management เป็นเรื่องเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ จัดทำ (Implementation)

สำหรับคำว่า Administration นิยมใช้ในทางราชการ และคำว่า Management นิยมใช้ในการบริหารธุรกิจ แต่ทั้งสองคำนี้อาจใช้แทนกันได้ และหมายถึงการบริหารเช่นเดียวกัน

จากความหมายของการบริหารดังกล่าว การบริหารจะต้องมีลักษณะ ดังนี้

1. การบริหารงานย่อมมีเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์
2. การบริหารต้องใช้ปัจจัยต่าง ๆ เช่น คน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการปฏิบัติงาน

เป็นอุปกรณ์ หรือต้องมีปัจจัยในการบริหาร (Administrative Resources)

3. การบริหารมีลักษณะเป็นการดำเนินการเป็นกระบวนการ (Process)

การบริหารเป็นการร่วมมือ และประสานกันระหว่างมนุษย์ และทรัพยากรทางวัตถุประสงค์อื่น ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และเสนอว่าปัจจัยพื้นฐานในการบริหารจะต้องมีอย่างน้อย 4 ประการ คือ (1) วัตถุประสงค์ที่ตั้งเอาไว้ (2) มนุษย์ที่พร้อมจะปฏิบัติงาน (3) เทคโนโลยีในการดำเนินงาน และ (4) องค์การที่จะดำเนินการ (Kast Rosenweig อ้างถึงใน พงศ์สิทธิ์ ศรีสมทรัพย์, ปิยะนุช เงินคล้าย, 2546 : 123)

การบริหาร มีความหมายเหมือนกับ การจัดการ สามารถใช้แทนกันได้ โดยการ บริหาร คือกระบวนการที่ผู้บริหารใช้ศิลปะและกลยุทธ์ ดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ โดยอาศัย ความร่วมมือแรงร่วมใจของสมาชิกในองค์กร และมีการตระหนักถึงความสามารถ ความถนัด ความต้องการและความมุ่งหวังด้านความเจริญก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์กร ควบคู่ไปด้วย องค์กรจึงจะสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ (พะยอม วงศ์สารศรี อ้างถึงใน บัญชา พร้อมศิษฐ์, 2541 : 45)

การบริหาร คือ การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยอาศัยปัจจัย ทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นอุปกรณ์สำคัญในการปฏิบัติงานนั้น (Harold อ้างถึงใน กรรณิการ์ บุญสำเร็จ, 2537 : 78)

การบริหาร คือ กระบวนการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการ ควบคุมทรัพยากรเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ (สมยศ การนาวิ, 2543 : 63)

การบริหาร คือ กระบวนการทำงานกับคน และ โดยอาศัยคนเพื่อบรรลุ วัตถุประสงค์ขององค์กรภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง (เสนาะ ตีเขาว์, 2544 : 88)

กล่าวโดยสรุป การบริหาร เป็นกิจกรรมที่กลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมมือ กันดำเนินกิจกรรม ตามวัตถุประสงค์อย่างมีเหตุผล โดยใช้ทรัพยากรภายในองค์กร เช่น คน เงิน เครื่องมือ วัสดุสิ่งของ เป็นอุปกรณ์ในการดำเนินกิจกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ภายใต้ปัจจัยทางการบริหาร และกระบวนการการบริหารอย่างเป็นระบบ เพื่อให้บรรลุผลตาม วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เป็นการดำเนินงานซึ่งมีทั้งศาสตร์ และศิลป์

2. การบริหารแบบมีส่วนร่วม

แนวความคิดของการบริหารแบบมีส่วนร่วม (PM) เป็นการพิจารณาและ ชี้ให้เห็นถึงแนวทางบางอย่างของการใช้ความคิดโดยผู้บริหารในองค์กร ว่าควรจะใช้อย่างไร ทำไม จึงนำมาใช้ อุปสรรคบางอย่างที่มีต่อการมีส่วนร่วมอะไรบ้าง และมีแนวทางอะไรบ้างที่จะเอาชนะ อุปสรรคในการมีส่วนร่วม PM เป็นเพียงวิธีการอย่างหนึ่งที่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กร ได้ (สมยศ นาวิการ, 2545 : 1) โดยมีความหมายดังนี้

2. 1 เป็นกระบวนการของการให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการ ตัดสินใจ
2. 2 เป็นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันของบุคคล
2. 3 ใช้ความคิดสร้างสรรค์และความเชี่ยวชาญของพวกเขาในการแก้ปัญหาของ การบริหารที่สำคัญ

2. 4 อยู่บนพื้นฐานของแนวความคิดของการแบ่งอำนาจหน้าที่ ที่ถือว่าผู้บริหารแบ่งอำนาจหน้าที่ การบริหารของพวกเขาให้กับผู้ได้บังคับบัญชาและผู้เกี่ยวข้อง

2. 5 การให้ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างแท้จริงในกระบวนการตัดสินใจขององค์กร

การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล คือ การบริหารจัดการประเทศที่ดีในทุก ๆ ด้าน และทุก ๆ ระดับ การบริหารจัดการที่ดีดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีหลักคิดว่าทั้งประชาชน ข้าราชการบริหารประเทศเป็นหุ้นส่วน (Partnership) กันในการกำหนดชะตากรรมประเทศ แต่การเป็นหุ้นส่วนไม่ใช่หลักประกันว่าจะเกิดธรรมรัฐหรือ Good Governance ยังต้องหมายถึง การมีกฎเกณฑ์กติกาที่จะให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ประสิทธิภาพ ความเป็นธรรมและการมีส่วนร่วมของสังคมในการกำหนดนโยบายบริหาร ตรวจสอบ ประเมินผลอย่างจริงจัง (ธีรยุทธ บุญมี. "ธรรมรัฐกับการปฏิรูปสังคมไทยในขั้นที่สอง" วารสารกรมประชาสัมพันธ์ ปีที่ 3 ฉบับที่ 5 (พฤษภาคม 2541) หน้า 9 - 11.)

คุณหญิงทิพาวดี เมฆสุวรรณ (2543 : 10 - 13) ได้ให้ความเห็นว่า ธรรมาภิบาล นี้เป็นเรื่องที่ทุกสังคม ทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศกำลังพัฒนาหรือพัฒนาแล้วต้องการให้เกิดขึ้น คำว่า Governance เป็นคำเก่าที่มีมานานแล้ว หมายถึง กรอบในการบริหารจัดการขององค์กรต่าง ๆ ในการบริหาร ระบบบริษัทก็จะเรียกว่า Corporate Good Governance ในราชการก็เรียกว่า Public Governance ซึ่งกรอบการบริหารจัดการนี้มีทั้งดีและไม่ดี ที่ดีเรียกว่า Good Governance ที่ไม่ดีเรียกว่า Bad Governance

จากความหมายของนักวิชาการที่ได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับ Good Governance ดังกล่าวข้างต้น นั้น จะเห็นได้ว่ามีแนวความคิดที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งอาจจะสรุปได้ว่า Good Governance จะให้ความสำคัญกับองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ ภาครัฐ (Public Sector) ซึ่งจะมีส่วนเสริมสร้างและปฏิรูปการเมือง กฎหมายและการบริหารราชการ ภาคเอกชน (Private Sector) ซึ่งจะมีส่วนในการประกอบธุรกิจที่ดีและดำเนินธุรกิจอย่างซื่อสัตย์สุจริต และมีความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมซึ่งจะทำให้ประเทศชาติมีความเจริญรุ่งเรืองภาคประชาชนหรือองค์กรต่าง ๆ (Civil Society) จะมีส่วนในการเกื้อหนุนในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยการระดมกลุ่มต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ และสามารถตรวจสอบทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนให้ตั้งอยู่ในความถูกต้องได้

1. ธรรมชาติกับสังคมไทย

ในปัจจุบันสถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปมาก สังคมข่าวสารได้เข้ามาอิทธิพลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของสังคมไทยอันช่วยให้ภาคเอกชนเติบโตขึ้น ขณะเดียวกันก็ส่งผลให้ปัญหาต่าง ๆ ของชาติมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่สถาบันข้าราชการในฐานะที่เป็นสถาบันหลักของชาติ จะต้องปรับแนวทางการทำงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปด้วยการร่วมกันสร้างความเป็นเอกภาพและความสามัคคีในหมู่ข้าราชการ เพื่อให้การประสานงานราชการด้านต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็ต้องปรับเปลี่ยนระบบการทำงานโดยเน้นให้ความสำคัญกับการให้บริการประชาชน รวมทั้งข้าราชการต้องปรับทัศนคติในการทำงานโดยยึดมั่นในหลักจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของการเป็นข้าราชการที่ดีที่มีคุณภาพ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเสียสละ ซื่อสัตย์สุจริต อุทิศเวลากับงานราชการอย่างจริงจัง และเป็นที่พึ่งพาของประชาชนอย่างแท้จริงอันจะช่วยส่งเสริมให้ประเทศชาติมีความสงบสุขและพัฒนาอย่างรวดเร็วต่อไป (ศิริวรรณ เจริญภูษิตกุล. 2543 : 63 - 71.)

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 10 - 11) ได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2542 ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 เป็นต้นมา โดยระเบียบนี้กำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐ ดำเนินการบริหารจัดการโดยยึดหลักการ 6 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม เป็นการปฏิบัติเกี่ยวกับการตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของชุมชนและชุมชนยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการให้สอดคล้องได้โดย

1.1 การออกกฎข้อบังคับ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องมุ่งให้เกิดความเป็นธรรม เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก และเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของชุมชน ควรเปิดเวทีให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง

1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเผยแพร่และประชาสัมพันธ์กฎข้อบังคับ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วถึงด้วยการปิดประกาศ ณ สำนักงาน หรือที่ทำการ หรือที่ชุมชน หรือการประชาสัมพันธ์ด้วยรูปแบบอื่น ๆ เช่น ทำเป็นเอกสารแจกจ่ายการประชุม หรือเสียงตามสาย เป็นต้น

1.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎข้อบังคับของท้องถิ่น รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ให้ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ และต้องบังคับใช้อย่างเสมอภาค ไม่มีการเลือกปฏิบัติกับบุคคลใดเป็นพิเศษ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเสมอภาค ได้แก่ การจัดเก็บภาษีในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งจะต้องจัดเก็บอย่างทั่วถึงเท่าเทียม และถูกต้องโดยไม่กั้นแก่งหรือลดหย่อนแก่ผู้ใดเป็นการเฉพาะ เป็นต้น

1.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่ในการพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่น ทั้งในฝ่ายพนักงานและสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

2. หลักคุณธรรม เป็นการปฏิบัติงานที่ยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม เป็นตัวอย่างแก่ประชาชนเพื่อเสริมสร้างความซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ อุดม มีระเบียบวินัย

2.1 บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งฝ่ายข้าราชการหรือพนักงานประจำ ต้องยึดหลักหน้าที่ความรับผิดชอบของตน จะต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต มาทำงานตรงต่อเวลา ให้บริการประชาชนด้วยความเสมอภาคถูกต้อง

2.2 สมาชิกสภาท้องถิ่น ต้องตระหนักในหน้าที่ของตน ในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชน ต้องมุ่งเน้นรักษาผลประโยชน์แก่ส่วนรวม ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน มาประชุมอย่างสม่ำเสมอ พิจารณาเรื่องต่าง ๆ ในสภาอย่างมีเหตุผล ตรงไปตรงมา ยึดหลักผลประโยชน์ส่วนรวม และถูกต้องตามกฎหมาย

2.3 ผู้บริหารท้องถิ่น ต้องมีคุณธรรมสูงขึ้นไป เนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการหรือพนักงาน ในขณะที่เดียวกันเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติการเบิกจ่ายงบประมาณต่าง ๆ จะต้องยึดหลักความถูกต้อง เป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ มีการจัดสรรงบประมาณให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกชุมชน

2.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเริ่มจัดทำมาตรฐานจริยธรรม หรือกรอบกติกาการปฏิบัติงานของสมาชิกทุกคน โดยทำเป็นมติของสภาเพื่อควบคุมกันเอง มีบทลงโทษเท่าที่ทำได้ เช่น โครละเมิดกฎ ก็ให้สภาประณามพฤติกรรมและประกาศให้ประชาชนทราบ หรือถ้าละเมิดกฎอยู่เนื่อง ๆ ก็ให้สภาพิจารณาให้พ้นจากสมาชิกภาพ เช่น ในกรณีสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ก็ให้ดำเนินการตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 47 ตรี (8) เป็นต้น

3. หลักความโปร่งใส โดยเน้นการปรับกลไกและวิธีการทำงานให้มีความโปร่งใส ให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวกและมกระบวนการให้ ประชาชนตรวจสอบได้โดย

3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องถือปฏิบัติในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ให้ประชาชนทราบตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2539 โดยเอกสารที่ต้องปิดประกาศให้ประชาชนทราบ ได้แก่

3.1.1 กฎข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3.1.2 มติการประชุมของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อผลได้ผลเสียของประชาชน

3.1.3 มติของสภาที่ผ่านการรับรองแล้ว โดยเฉพาะมติที่กระทบต่อสิทธิหน้าที่รวมทั้งผลได้ผลเสียแก่ประชาชน และมติอื่น ๆ ที่ประชาชนควรทราบ

3.1.4 วาระการประชุมของสภาท้องถิ่น จะต้องปิดประกาศ ให้ประชาชนทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความสนใจเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมสภา ซึ่งสภาจะต้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

3.1.5 ข้อบังคับ กฎหมาย ระเบียบคำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งข่าวสารราชการที่ประชาชนควรรู้ และประชาชนต้องปฏิบัติ

3.1.6 ขั้นตอนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเงื่อนไขการติดต่อกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การชำระภาษีต่าง ๆ การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร เป็นต้น ให้ประชาชนรู้ว่าขั้นตอนปฏิบัติอย่างไร ต้องใช้หลักฐาน เอกสาร ประกอบอะไร และต้องใช้เวลาานเท่าใด

3.1.7 ผลการดำเนินงานตามแผน/โครงการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรที่จะได้สรุปเสนอให้ประชาชนได้รับทราบว่าทำอะไร เมื่อไร เพื่อให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้า เพื่อจะได้ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานได้

3.1.8 เอกสารการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะผลการสอบราคาหรือประกวดราคา ควรเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้ จะทำให้ประชาชนได้ตรวจสอบและเกิดความมั่นใจ

3.1.9 ข้อมูลด้านการเงิน - การคลัง ซึ่งเป็นข้อมูลที่เป็นตัวชี้ถึงความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรที่จะได้เปิดเผยเป็นระยะ ๆ ว่ามีรายรับเท่าใด มีรายจ่ายอะไร เท่าใด

3.1.10 ข้อมูลอื่น ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าควรเปิดเผย และเป็นประโยชน์แก่ประชาชน

3.2 สำหรับวิธีการเผยแพร่ข้อมูลตาม ข้อ 3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรคำนึงถึงความเหมาะสมที่จะสามารถทำให้ประชาชนได้รับรู้อย่างกว้างขวางที่สุด ได้แก่

3.2.1 การปิดประกาศ ณ สำนักงานที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตามแหล่งชุมชน อาจจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารประจำทุกหมู่บ้าน ชุมชน

3.2.2 การประชุมชี้แจงเป็นครั้งคราว หรือประชุมสัญจรไปตามหมู่บ้าน ชุมชนต่าง ๆ

3.2.3 ให้สมาชิกสภาท้องถิ่น ช่วยประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในแต่ละหมู่บ้าน ชุมชน

3.2.4 การใช้ระบบหอกระจายข่าว หรือเสียงตามสาย รวมทั้งการใช้สื่อท้องถิ่น อาจเป็นสื่อหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ เป็นต้น

3.2.5 การจัดทำเป็นวารสารหรือเอกสารแจกจ่ายแก่ประชาชนตามระยะเวลาที่สมควร อาจเป็นปีละ 2 - 3 ครั้ง หรือทุกเดือนก็ได้การเลือกใช้วิธีการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ ข้อมูล ข่าวสารในแต่ละท้องถิ่น ใช้วิธีต่าง ๆ กัน แต่ควรทำพร้อม ๆ กันไปหลายวิธีเพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง

4. หลักการมีส่วนร่วม ถือเป็นหลักการที่มีความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน ตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภา หรือผู้บริหารท้องถิ่นและมีส่วนร่วมในการบริหารงานตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร แสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจทำอะไร อย่างไร รวมทั้งการตรวจสอบและการประเมินผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสุดท้ายประชาชนย่อมมีสิทธิเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอำนาจในการถอดถอนผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ประชาชนเห็นว่าปฏิบัติงานเสียหาย สัมเลหว หรือมีพฤติกรรมเสื่อมเสีย

5. หลักการรับผิดชอบ หลักข้อนี้มุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ตระหนักในอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อประชาชน มีความใส่ใจต่อปัญหาของชุมชน และมีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนให้บรรลุผลโดยไม่เลือกปฏิบัติ และมีความกล้าหาญที่จะยอมรับผลการกระทำ โดย

5.1 การจัดบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพ เป็นธรรมและทั่วถึงทั้งในและนอกสถานที่ ให้ประชาชนเป็นที่พึงได้เมื่อเกิดความเดือดร้อน

5.2 เอาใจใส่ต่อปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร้องทุกข์ และแจ้งความเดือดร้อนได้สะดวก รวมทั้งควรมีผู้รับเรื่องราวร้องทุกข์ประจำหมู่บ้านและชุมชน

5.3 มีความจริงใจในการนำโครงการ/กิจกรรมที่เสนอโดยประชาชน/ประชาคมนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมโดยคำนึงความจำเป็นเร่งด่วน

5.4 นำเอาโครงการ/กิจกรรม ที่บรรลุไว้ในแผนพัฒนาไปจัดทำข้อบังคับหรือกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติตามที่สัญญาไว้กับประชาชน หากทำไม่ได้ก็ต้องแจ้งให้ประชาชนทราบ

6. หลักความคุ้มค่า เป็นการเน้นประสิทธิภาพในการบริหารงานโดยใช้ทรัพยากร/งบประมาณ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นให้สมบูรณ์และยั่งยืน โดยควรดำเนินการ ดังนี้

6.1 การดำเนินแผนงาน/โครงการ จะต้องมีการจัดลำดับความจำเป็นเร่งด่วนว่าควรจะทำโครงการอะไรก่อนหรือหลัง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

6.2 ในการจัดซื้อจัดจ้าง ต้องมุ่งให้เกิดการประหยัดหากสามารถต่อรองราคากับผู้รับจ้างให้ได้ราคาที่ต่ำกว่างบประมาณที่ตั้งไว้ ก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณเหลือไปดำเนินการในโครงการอื่นเพิ่มขึ้น และทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์มากขึ้น

6.3 มีการรณรงค์ให้ทุกฝ่ายรวมทั้งประชาชนในพื้นที่ให้มีความประหยัดในการใช้ทรัพยากร ธรรมชาติ รวมทั้งควรมีกิจกรรมบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ใช้ได้ยาวนาน

6.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจัดตั้งคณะกรรมการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณไม่ให้รั่วไหลสูญเปล่า โดยสภาท้องถิ่นสามารถมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร เช่น กรณี อบต. สามารถดำเนินการได้โดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 89 และ 90

6.5 การบริหารจัดการครุภัณฑ์ต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจัดทำทะเบียนคุมให้ชัดเจนและเป็นปัจจุบัน และควบคุมการใช้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และประโยชน์ต่อส่วนรวม

6.6 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรคำนึงถึงความควรที่จะกระทำ เช่น อบต. บางแห่งยังไม่มีความพร้อมในการจัดเก็บขยะ ไม่มีรถและพนักงานจัดเก็บขยะแต่กลับใช้งบประมาณจัดซื้อถังขยะแจกให้ประชาชน เพื่อรองรับขยะโดยไม่มีผู้จัดเก็บขยะ การใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า ก็ไม่สมควรกระทำ

2. ธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นอย่างน้อย ได้แก่

2.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ทั้งแผนพัฒนา 5 ปี และแผนพัฒนาประจำปี เนื่องจากแผนพัฒนาเป็นเครื่องชี้ทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น และเป็นตัวกำหนดแนวทางการจัดสรรทรัพยากรรวมทั้งงบประมาณ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิด และกำหนดจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยการร่วมเสนอปัญหา ความต้องการ และร่วมเสนอ โครงการ/กิจกรรม เพื่อการพัฒนาในรูปแบบกระบวนการประชาคม มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อแผนพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวมว่าทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่นจะเดินไปในทางใด ควรทำอะไรก่อน อะไรหลัง เป็นต้น ร่วมดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ สามารถดำเนินการได้หลายวิธี ได้แก่ ดำเนินการเอง อุดหนุนงบประมาณให้หน่วยงานอื่น ๆ เป็นผู้ดำเนินการ รวมทั้งสามารถอุดหนุนงบประมาณให้ประชาชน (กลุ่ม) เป็นผู้ดำเนินการได้ร่วมประเมินผล เมื่อดำเนินโครงการแล้ว ผู้ที่จะประเมินผลได้ดีที่สุดคือ ประชาชนเพราะประชาชนสามารถบอกได้ชัดเจนว่าโครงการนั้น ๆ มีประโยชน์มากน้อยเพียงใด

2.2 มีส่วนร่วมในการจัดซื้อ - จัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีของ อบต. ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 กำหนดให้ อบต. แต่งตั้งผู้แทนชุมชนร่วมเป็นกรรมการในการจัดซื้อ - จัดจ้าง ให้เกิดความถูกต้องโปร่งใสและเป็นธรรม เป็นต้น

2.3 ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภาท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องแจ้งวาระการประชุมให้ประชาชนทราบทุกครั้ง และอำนวยความสะดวกในการให้ประชาชน เข้าร่วมสังเกตการณ์การประชุมสภา

2.4 ประชาชนมีสิทธิในการเสนอญัตติ ขอบังคับของท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่น พิจารณาออกกฎข้อบังคับของท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เช่น กรณี อบต. จะกำหนดข้อบังคับตำบล ควรที่จะได้เปิดโอกาสให้ประชาชน ได้แสดงความคิดเห็นก่อนเข้าสู่การพิจารณาของสภาเพื่อให้ข้อบังคับได้รับการยอมรับจากประชาชน เป็นต้น

2.5 ประชาชนมีสิทธิถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีความประพฤติเสื่อมเสียได้ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการลงคะแนนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

หลักธรรมาภิบาล เป็นหลักพื้นฐานที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง มีเป้าหมาย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติงานและความประหยัด หรือ 4 ป. ได้แก่

ป. แรก คือประชาชน การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีประชาชน เป็นเป้าหมายและศูนย์กลาง เช่น การกำหนดโครงการพัฒนาต่าง ๆ ใน อบต. ควรเป็นไปเพื่อ

ตอบสนองความต้องการ และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นหลัก มิใช่เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริหาร หรือพนักงานส่วนตำบล เป็นต้น

ป. ที่สอง คือ ประสิทธิภาพ คือ การทำงานตามกระบวนการที่ถูกต้องอย่างรวดเร็วที่สุด เช่น กรณีประชาชนมาติดต่อชำระภาษี ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นควรจะอำนวยความสะดวก ให้คำแนะนำแก่ประชาชน พร้อมทั้งดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบกฎหมายอย่างถูกต้อง และรวดเร็ว จึงจะถือว่าทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ป. ที่สาม คือ ประสิทธิภาพ คือ ผลหรือคุณภาพของงานที่ทำตามตัวอย่าง เรื่อง ประสิทธิภาพได้เน้นในเรื่องความรวดเร็วและถูกต้องตามขั้นตอน แต่ในเรื่องของประสิทธิผลจะเน้นที่ความถูกต้องของผลงานที่ทำ เช่น การรับชำระภาษีนอกจากจะให้บริการได้อย่างรวดเร็วแล้ว ผลงานที่ทำจะต้องถูกต้องไม่มีปัญหาประชาชนจะต้องกลับมาร้องขอให้แก้ไขอีก

ป. ที่สี่ คือ ประหยัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น การทำงานของภาคราชการจะต้องตระหนักอยู่เสมอว่าเงินงบประมาณทุกบาททุกสตางค์เป็นของประเทศไทยและประชาชน มิใช่งบประมาณส่วนตัว ดังนั้น การใช้จ่ายเงินงบประมาณ จะต้องเป็นไปอย่างรอบคอบยิ่งกว่าเงินส่วนตัว การจัดซื้อพัสดุครุภัณฑ์ต้องมีคุณภาพและเหมาะสมกับราคา เพื่อให้สามารถใช้งานได้อย่างคุ้มค่า ประหยัด และเกิดประโยชน์สูงสุด โดยการเปิดกว้างให้มีการแข่งขันด้านการแข่งขันด้านการเสนอราคาผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบควรตระหนักและมองเห็นความสำคัญ ในการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานเพื่อเป้าหมาย 4 ป. ดังกล่าว โดยเฉพาะในเรื่องของความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของประชาชนตลอดจนการยึดหลักกฎหมายในการปฏิบัติงาน ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจในการบริหาร ในขณะเดียวกัน ก็จำเป็นต้องสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่องบทบาท หน้าที่ การมีส่วนร่วม เพื่อระดมความคิด แสวงหาความรู้ ความสามารถของประชาชน เพื่อให้เกิดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วม เสียสละ พัฒนาท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นโดยรวม อันจะเป็นการสร้างรากฐานประชาธิปไตย ที่ประชาชนมีส่วนร่วม และเป็นเจ้าของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

โดยสรุป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องสร้างระบบ กลไก ที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในทุกขั้นตอน เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

3. วิธีการใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วม

วิธีการใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วม ถูกทดลองใช้จากองค์กรธุรกิจและรัฐบาลหลายแห่งในหลายแบบ ซึ่งพอสรุปได้เป็น 2 แบบ ดังนี้ (สมยศ นาวิการ, 2545 : 46)

3. 1 แบบการมีส่วนร่วมสมัยเดิม มีลักษณะการใช้วิธีการต่อไปนี้

3.1.1 กลุ่มงานเฉพาะกิจและคณะกรรมการ (Special Task Forces and Committees) วิธีนี้เป็นวิธีการบริหารแบบมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพมาก กลุ่มนี้มีหน้าที่พิจารณาปัญหาเฉพาะด้านและให้ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาแก่ฝ่ายบริหาร กลุ่มนี้จะอาศัยความชำนาญของบุคคลในการพิจารณาปัญหาที่ซับซ้อน

3.1.2 ระบบของการให้คำแนะนำ ซึ่งถือเป็นวิธีการบริหารแบบมีส่วนร่วมอีกประเภทหนึ่งที่ต้องอาศัยทักษะการเขียน เพื่อแสดงข้อเสนอแนะ และอาจประสบปัญหาในเรื่องความเชื่อว่าฝ่ายบริหารไม่ได้พิจารณาข้อเสนอแนะอย่างจริงจัง การไม่มีผลตอบแทนให้กับข้อเสนอแนะ การไม่มีข้อมูลย้อนกลับหลังจากเสนอแนะไปแล้ว กลัวว่าจะเด่นกว่าผู้บริหารในการเสนอแนะที่ตี

3.1.3 การสร้างบรรยากาศแบบสนับสนุนในความคิดของ Likert (สมยศ นาวีการ. 2545 : 47) การสร้างบรรยากาศแบบสนับสนุน เป็นการที่องค์กรสร้างบรรยากาศ (เพื่อให้เกิดการสนับสนุนพนักงานให้มีการบริหารแบบมีส่วนร่วม เช่น บรรยากาศของการไว้วางใจผู้บริหารของพนักงานระดับสูง ส่วนฝ่ายบริหารต้องยอมรับฝ่ายพนักงานด้วย

3.1.4 การใช้แนวความคิดแบบหมุดเชื่อมโยง เป็นแนวคิดของ Likert พิจารณาถึงบุคคลมีส่วนสำคัญในองค์กรว่าเป็นหมุดเชื่อมโยงการเชื่อมประสานและการติดต่อสื่อสาร ทำให้คนในองค์กรมีโอกาสป้อนข้อมูลให้กับกระบวนการตัดสินใจทางการบริหาร

3.1.5 การติดต่อสื่อสารแบบเปิดประตู นโยบายการติดต่อสื่อสารแบบเปิดประตูสามารถเป็นวิธีการบริหารแบบมีส่วนร่วมอย่างได้ผล ถ้าหากใช้ได้ถูกต้อง โดยมีหลักปฏิบัติเป็นแนวทางได้โดย ระบุเฉพาะเพื่อให้พนักงานเข้าพบ อย่รับโทรศัพท์หรือเดินออกจากสำนักงานขณะพูดคุยกับพนักงาน เพราะจะทำให้มองว่าเขาไม่มีความสำคัญ พูดแต่สิ่งที่อยู่ในจิตใจของพวกเขา อย่าพูดไป ดุณาพิลาไป ขณะคุยกับบุคคลอื่นหรือพนักงาน เยี่ยมเยียนสถานที่ทำงานของพนักงานเป็นระยะ ทำให้สบายใจ เชื่อเชิญดื่มน้ำ / กาแฟ บันทึกลงและติดตามคำเสนอหรือคำขอของพนักงาน ทานอาหารกับพนักงานเป็นระยะ พูดคุยในลักษณะผ่อนคลาย สนับสนุนให้พนักงานพูด อย่าเยะเย้ย

3.1.6 แนวทางง่าย ๆ ที่กล่าวมาถือเป็นนโยบายการมีส่วนร่วมได้เป็นอย่างดีการระดมความคิด หมายถึง การสร้างกลุ่มคน สร้างแนวคิดและทางเลือกในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ในลักษณะที่เป็นไปอย่างเสรี สนับสนุนให้แสดงความคิดเห็นโดยไม่เกรงกลัวโดยสร้างบรรยากาศกลุ่มแบบสบาย ๆ เก็บรวบรวมข้อมูลเสนอแนะของทุกคนไว้ การวิจารณ์ต่อคำเสนอแนะ การแสดงความคิดเห็นไม่ควรเกิดขึ้นในขณะนั้น ในการระดมความคิดสามารถทำได้โดยสถานที่ประชุมต้องสบาย สะดวกและเหมาะสม บรรยากาศไม่เป็นทางการผู้ดำเนินการควรสนับสนุนและกระตุ้น

ข้อเสนอแนะ ไม่ควรวิจารณ์ข้อเสนอแนะข้อเสนอแนะทุกอย่างต้องบันทึกไว้ว่าจะเป็นข้อเสนอแนะอย่างไร ผู้มีส่วนร่วมควรได้รับการบอกกล่าว/สนับสนุน ไม่ควรเยาะเย้ยข้อเสนอแนะของแต่ละบุคคล ผู้มีส่วนร่วมควรตัดสินใจเลือกทางเลือกอย่างใดอย่างหนึ่งเมื่อใกล้เวลาปิดประชุม มิฉะนั้นจะทำให้รู้สึกว้าเหว

3.2 แบบการมีส่วนร่วมสมัยใหม่ มีลักษณะการใช้วิธีการต่อไปนี้

3.2.1 แบบครอบครัว (Family grouping) เป็นวิธีการอบรมในการสร้างกลุ่มของคนในองค์กรเดียวกัน การรวมกลุ่มแบบนี้จะทำให้แต่ละคนแปลกใจ เมื่อได้ฟังจากผู้อื่นพูด

3.2.2 การฝึกอบรมกลุ่มเพียงแต่ชื่อ (Nominal Group Training : NGT) หมายความว่า บุคคลถูกรวมเข้ากันเป็นกลุ่ม แต่สื่อสารกันด้วยวาจาไม่ได้ การรวมกลุ่มแบบนี้ จึงเป็นเพียงแต่ชื่อเท่านั้น เป็นลักษณะการให้ทุกคนเขียนตอบคำถามลงในกระดาษโดยไม่มีการพูดจាកัน จุดประสงค์ของNGT ก็ต้องการให้ทุกคนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนเอง โดยไม่ผูกขาดอยู่แต่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพียงไม่กี่คน

3.2.3 เทคนิค Delphi เป็นเทคนิคที่ไม่ต้องการให้ผู้มีส่วนร่วมต้องมาเผชิญหน้ากัน เป็นการแสวงหาคุศลพินิจของบุคคลอย่างเป็นระบบด้วยการใช้แบบสอบถามทางไปรษณีย์

4. อุปสรรคของการใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วม

อุปสรรคที่สำคัญของการใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพมีหลายอย่าง อาจจะมีอยู่ที่ตัวองค์กรเอง ผู้บริหารองค์กร ผู้ผู้ได้บังคับบัญชาขององค์กร และสถานการณ์ที่เป็นอยู่ ซึ่งอาจพิจารณาถึงอุปสรรคภายในแต่ละขอบเขตดังนี้

4.1 อุปสรรคในองค์กร

องค์กรเป็นปัจจัยหนึ่งของการเป็นอุปสรรคในการมีส่วนร่วม เพราะโดยทั่วไปองค์กรหนึ่ง ๆ จะประกอบไปด้วย ทรัพยากรทางการบริหารและทรัพยากรอื่น ๆ รวมอยู่ด้วยกันและมีส่วนปฏิสัมพันธ์กันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายบางอย่าง ในส่วนขององค์กรสิ่งที่จำเป็นก็คือ

4.1.1 โครงสร้างของอำนาจหน้าที่ ซึ่งจะเป็นตัวสร้างระเบียบของการดำเนินงานการใช้ทรัพยากร

4.1.2 การประสานงานและการยุติความขัดแย้งในองค์กร

4.1.3 โครงสร้างขององค์กรในภาครัฐส่วนใหญ่มักจะเป็นอุปสรรคขัดขวางการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนอยู่เสมอ

4.2 ประเพณี ปรัชญา ค่านิยมขององค์กร

การปฏิบัติตามนโยบายหรือระเบียบวิธีปฏิบัติงานบางอย่างว่า “ได้ปฏิบัติในทำนองนี้อยู่เสมอ” นี่เป็นการปฏิเสธข้อเสนอของผู้ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน องค์การบางอย่างถูกจำกัดด้วยประเพณีให้ความสำคัญกับอดีต จนเกิดแรงดันที่ต่อต้านแนวคิดใหม่ ๆ

ส่วนใหญ่ปรัชญาของผู้นำองค์กรมักจะเป็นอุปสรรคของการเข้ามามีส่วนร่วมได้ นั่นคือ ค่านิยมที่ผู้นำมีปรัชญาอยู่บนพื้นฐานการบริหารหรือการทำงาน ที่ใช้ในการตัดสินใจและปฏิบัติงานที่สำคัญอยู่เฉพาะกลุ่มผู้นำหรือผู้บริหาร

4.3 คุณภาพของนโยบายและระเบียบปฏิบัติงาน

มีหลายหน่วยงานที่มีนโยบายและวิธีปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้นมา เพื่อครอบคลุมถึงสถานการณ์ใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่งบางครั้งเป็นเหตุผลให้ปฏิเสธแนวคิดใหม่ หรือวิธีการใหม่ ๆ นโยบายถูกให้คุณค่าว่าเป็นเป้าหมาย แทนที่จะเป็นวิธีการเพื่อถึงเป้าหมายบางอย่าง

4.4 คุณภาพของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

องค์กรที่ขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้และไม่เข้าใจถึงการบริหารแบบมีส่วนร่วม รวมไปถึงขาดทักษะ ประสบการณ์ ก็สามารถจะเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม

4.5 กรอบของโครงสร้างองค์กร

โครงสร้างของอำนาจหน้าที่ ถือเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งในการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม โดยเฉพาะในโครงสร้างองค์กรแบบระบบราชการ ความรู้สึกของคนที่มิต่อระบบราชการคือความล่าช้า ความเป็นทางการ ความไม่คล่องตัว ระเบียบวิธีปฏิบัติแบบเป็นทางการและให้ความสำคัญกับการควบคุม เหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคยุ่งยากในการทำงานแบบมีส่วนร่วม

4.6 การขาดบรรยากาศในการสนับสนุน

บรรยากาศในองค์กรคือ ทศนคติ ความรู้สึก และความเชื่อถือคนในองค์กรมีต่อองค์กร การวัดบรรยากาศส่วนใหญ่วัดในเรื่องการสำรวจทัศนคติและขวัญ องค์กรควรสร้างสภาวะที่คนในองค์กรไม่รู้สึกถูกคุกคาม แต่ได้รับการส่งเสริมให้มีส่วนร่วมหรือช่วยในการปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถของพวกเขา ไม่ใช่รู้เพราะรู้สึกกลัวต่อการลงโทษ ทำบรรยากาศให้เขารู้สึกว่าเขามีประโยชน์ร่วมกันกับองค์กร เป็นที่น่าสังเกตว่าเป็นเรื่องยากมากในการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ถ้ามีความรู้สึกว่าคุณถูกคุกคาม หรือถูกลงโทษในความคิดพลาดที่เป็นไปอย่างสุจริตใจ

4.7 การขาดระบบการให้รางวัลในการมีส่วนร่วม

สิ่งนี้มีเนื้อหาใกล้เคียงกับการสร้างบรรยากาศสนับสนุน คือ ระบบการให้รางวัล ส่งผลต่อการปฏิบัติงานที่สูงขึ้น บางองค์กรสร้างระบบการให้รางวัลที่ลงโทษการมีส่วนร่วม เช่น บุคคลที่ต้องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หรือแสดงความคิดเห็นต่อองค์กร ถือว่าเป็นบุคคลที่

ก่อให้เกิดความยุ่งยาก ถูกมองว่าเป็นพวกที่ไม่พอใจต่อการเปลี่ยนแปลง จึงเป็นอุปสรรคของการมีส่วนร่วมนั่นเอง

4.3 อุปสรรคด้านการบริหาร

4.3.1 นิสัยด้านการบริหาร

ผู้บริหารหลายคนบริหารงานบนพื้นฐานของนิสัย พวกเขาจะกระทำการต่าง ๆ ตามแนวทางที่พวกเขากระทำอยู่เสมอ ซึ่งบางครั้งยังไม่รู้เลยว่าทำไม พวกเขาถือปฏิบัติตามแนวทางบางอย่าง ซึ่งเป็นนิสัยแบบจิตสำนึก ซึ่งถือเป็นอุปสรรค เพราะส่วนใหญ่การบริหารแบบมีส่วนร่วมไม่สอดคล้องกับแบบ หรือนิสัยส่วนตัวของผู้บริหารที่จะใช้เป็นเหตุผลของการไม่ยอมรับการบริหารแบบมีส่วนร่วมอยู่เสมอ

- 1) ความไม่รู้ไม่เข้าใจการบริหารแบบมีส่วนร่วม
- 2) มีผู้นำหรือผู้บริหารหลายคนไม่เข้าใจการบริหารแบบมีส่วนร่วม คนผู้บริหาร และผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ต้องได้รับการฝึกอบรมและศึกษาเทคนิคของการบริหารแบบมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ทักษะของ PM ต้องได้รับการพัฒนาอยู่ตลอดเวลาด้วยการบรรยาย การอภิปราย การอ่าน การปฏิบัติและการประเมินสิ่งย้อนกลับ
- 3) สมมติฐานของทฤษฎี X ในความคิดของคัลลาส แม็กเกรเกอร์ (Douglas McGregor อ้างถึงใน สมยศ นาวิกาน. 2545 : 30) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าผู้บริหารหรือผู้นำส่วนใหญ่ยึดถือหลักการบริหารในแนว ทฤษฎี X ซึ่งเชื่อว่าพนักงานหรือ ผู้ร่วมงานเกียจคร้านและไม่ต้องการทำงาน ดังนั้นผู้บริหารจึงต้องควบคุมอย่างใกล้ชิด และไม่ยอมให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่สำคัญขององค์กรอย่างแน่นอน จึงมองว่าความพยายามใด ๆ ที่จะให้การสนับสนุนการมีส่วนร่วมเป็นเรื่องที่เสียเวลาเปล่า

4) การขาดความมั่นคง

ผู้บริหารขาดความมั่นคงในการทำงาน ส่วนใหญ่จะกลัวต่อสิ่งใหม่ ๆ ส่วนใหญ่ไม่แน่ใจว่าจะสามารถบริหารแบบมีส่วนร่วมได้ ในกรณีผู้บริหารที่ขาดความสามารถ ผู้บริหารจะรู้สึกกลัวการมีส่วนร่วมอย่างเปิดเผย พวกเขารู้สึกว่าพวกเขาไม่มีความสามารถในการบริหาร

5) ความกลัว

สิ่งที่ใกล้ชิดกับความรู้สึกไม่มั่นคงคือ ความรู้สึกกลัวที่พบในผู้บริหารบางคน ผู้บริหารเหล่านี้จะรู้สึกเกรงกลัวต่อการมีส่วนร่วมในการบริหาร ซึ่งพอจะสรุปได้ 5 ประการ

(1) กล่าวว่าเมื่อมีการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม ทำให้พวกเขามีอำนาจน้อยลง ส่วนใหญ่ไม่เข้าใจแนวคิดการกระจายอำนาจ กล่าวว่าจะหมดอำนาจไป

(2) กล่าวว่าถ้ามีการบริหารแบบมีส่วนร่วม ทำให้ความสำคัญของตนน้อยลงกลัวคนอื่นทำงานได้ดีกว่า เพราะบางคนเชื่อว่าสิ่งเหล่านี้ทำให้พวกตนเองถูกมองในทางไม่ดีในสายตาของผู้อื่น

(3) กล่าวเปรียบเทียบ กล่าวว่าเมื่อมีการทำงานแบบมีส่วนร่วมมาก ๆ จะยุ่งยากควบคุมไม่ได้ เขามองว่าทำให้ขาดระเบียบวินัย

(4) กล่าวต่อการสูญเสียสภาพลักษณะ กล่าวคนอื่นได้รับการยกย่องหรือได้รับการยอมรับนับถือมากกว่าตนเอง ส่วนใหญ่จะมองเป็นการแข่งขันจากคนอื่น แทนที่จะมองเป็นการร่วมมือกัน

(5) กล่าวว่างานจะไม่สำเร็จ เกิดความยุ่งยากยืดเยื้อ หลายความคิด ทำให้สูญเสียเวลา

4.4 อุปสรรคด้านผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา

ในบางกรณี ปัญหาจากผู้ร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชาก็มีส่วนทำให้เป็นอุปสรรคได้ไม่น้อยไปกว่าผู้นำและผู้บริหาร

4.4.1 ขาดความสามารถในการทำงานแบบมีส่วนร่วม ขาดความรู้ความเข้าใจว่าจะเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างไร

4.4.2 ขาดความต้องการ บางคนไม่ต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมกลัวเกิดความขัดแย้งกับการรับรู้และบทบาทของพวกเขาได้ ส่วนใหญ่ไม่เชื่อว่าจะถูกคาดหวังให้เข้าไปมีส่วนร่วม หรือรู้ว่าถูกคาดหวังแต่ก็มองไม่เห็นความสำคัญ ส่วนใหญ่จะคิดว่าเป็นการเพิ่มงาน โดยพวกเขาไม่มีค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นเลย

4.4.3 ขาดความรู้เนื้อหาหรือความเชี่ยวชาญ คือหลายคนไม่มีความรู้ ไม่รู้ในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมเลย จึงจำเป็นที่จะต้องให้เขามีความรู้ ความเข้าใจในวิธีการที่จำเป็นและกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วม

3.4.4 การไม่รู้ว่าจะถูกคาดหวังให้มีส่วนร่วม บางคนมีความล้มเหลวในการมีส่วนร่วม เพราะไม่รู้ว่ายู่ในกลุ่มที่ถูกคาดหวังให้เข้าไปมีส่วนร่วม ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของผู้นำ ผู้บริหาร หรือองค์กรที่จะต้องแจ้งให้ทราบ

4.4.5 ความกลัว ทำนองเดียวกับฝ่ายบริหาร กล่าวประสบความสำเร็จล้มเหลว กล่าวต่อความยุ่งยาก แล้วถูกตราหน้าว่าเป็นผู้ก่อความยุ่งยาก กล่าวการเปลี่ยนแปลง กล่าวเกิดความไม่มั่นคง กล่าวไม่ได้รับการยอมรับจากกลุ่ม และกล่าวว่าการมีส่วนร่วมทำให้เขาและกลุ่มต้องทำงานหนัก

4.5 อุปสรรคด้านสถานการณ์

มีอุปสรรคด้านสถานการณ์บางประการที่มีปัญหาต่อการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม คือ

4.5.1 เวลา อุปสรรคอย่างหนึ่งของการมีส่วนร่วมคือ เวลา การมีเวลาเพียงพอในการมีส่วนร่วมซึ่งโดยทั่วไปดูเหมือนว่าไม่มีใครมีเวลาเพียงพอ

4.5.2 งาน งานบางอย่างไม่เหมาะสมกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม เช่น งานอุตสาหกรรม หลายอย่างมีวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้องเพียงอย่างเดียว ที่ถูกกำหนดขึ้นมาโดยเงื่อนไขการศึกษาความเคลื่อนไหวและเวลา ดังนั้นการโต้เถียง แสดงความคิดเห็นแบบมีส่วนร่วมจึงไม่มีความจำเป็น งานบางอย่างควรปฏิบัติโดยบุคคลตามลำพัง เช่นการเขียนบทละคร การวาดภาพ การเขียนหนังสือ งานที่มีความซับซ้อนทางเทคนิคเฉพาะด้าน หรืองานบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับบุคคลระดับสูงขององค์กรเท่านั้น

4.5.3 อิทธิพลของสภาพแวดล้อม สภาพแวดล้อมบางครั้งเป็นอุปสรรคต่อการบริหารแบบมีส่วนร่วม เช่น กฎหมายและข้อบังคับของรัฐบาล ที่กำหนดให้องค์กรปฏิบัติอย่างรวดเร็ว การตัดสินใจต้องเกิดขึ้นทันทีเพื่อรักษาสถานภาพของการแข่งขันเอาไว้ ข้อจำกัดอย่างอื่นคือค่านิยมทางวัฒนธรรมและประเพณีที่ไม่ให้ความสำคัญกับระบบประชาธิปไตย และสถานการณ์สภาพแวดล้อมในส่วนตัวความแน่นอน การเปลี่ยนแปลง ความคล้อยคลึง และความแตกต่าง เป็นต้น

5. แนวคิดเทคนิคพื้นฐานเพื่อการมีส่วนร่วม

เวทีประชาคม หมายถึง การพบปะของผู้คนที่มีความหลากหลายทางด้านข้อมูล ประสบการณ์ และความคิด มาร่วมกันแลกเปลี่ยนข้อมูล ประสบการณ์ความคิด เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ วิเคราะห์สถานการณ์/ปัญหา วางแผนงาน ดำเนินการและติดตามประเมินผลการทำงานร่วมกัน โดยใช้ความแตกต่างหลากหลายของแต่ละคนเป็นจุดแข็งในการทวิคูณความสำเร็จ (อมรฤทธิ์ เอมะปาน, 2543 : 8)

กระบวนการกลุ่ม (Group process) ถือเป็นกระบวนการที่มีความจำเป็นต้องนำมาใช้ในการจัดเวทีประชาคม เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมสูงสุด (Maximum participation) และการบรรลุงานสูงสุด (Maximum performance) ซึ่งทำให้ได้ประสิทธิผลสูงสุด ผู้จัดเวทีประชาคมและผู้ใช้กระบวนการกลุ่ม ควรมีความเข้าใจและมีทักษะในกระบวนการกลุ่มแบบต่าง ๆ ได้แก่

1. แนวคิดกระบวนการมีส่วนร่วม การสร้างอนาคตร่วมกัน (Future Search Conference : F. S. C) (สุนทร เกิดแก้ว, 2544 : 111) หมายถึง กระบวนการประชุมเชิงปฏิบัติการของผู้แทนกลุ่มหลายประเภท หลายระดับ ซึ่งต่างก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น มาร่วมกันทำงาน โดยนำ

ประสบการณ์ของแต่ละคนมาสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกันในเรื่องนั้น และได้วางแผนหรือแนวทางปฏิบัติให้ไปถึงวิสัยทัศน์ร่วมของกลุ่ม โดยมีจิตสำนึกพันธะสัญญาาร่วมกัน เป็นกระบวนการที่ใช้อินาคตเป็นจุดประสงค์ที่เต็มไปด้วยความหวังในการทำงาน

2. แนวคิดการประชุมแบบมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ (Appreciation Influence Control / AIC) อมรฤทธิ เอมะปาน (2543 : 32) ปัจจัยที่ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน พึ่งตนเองประสบความสำเร็จคือ

2.1 เวทีชาวบ้าน ชาวบ้านจะต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นปัญหา และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหา

2.2 ใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุด

2.3 ประชากรต้องเชื่อมั่นในตัวผู้นำและคณะกรรมการกลุ่ม

2.4 กลุ่มจะต้องเข้มแข็งโดยวัดจาก

2.5 จำนวนสมาชิก

2.6 จำนวนเงินที่ระดมทุน

2.7 จะต้องใช้พหุภาคีในการทำงานร่วมกับกลุ่ม

2.8 ต้องมีการติดตามและประเมินผล

กระบวนการทัศน์ใหม่ในการพัฒนา (New Development Paradigm) เป็นกระบวนการคิดและการปฏิบัติที่ทุกฝ่ายเข้ามาเรียนรู้ร่วมกัน โดยตรง ทำงานร่วมกัน ใช้ความพยายามร่วมกัน และไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน และเป็นกระบวนการคิดที่ต้องอาศัยความร่วมมือกันทุกฝ่าย โดยเฉพาะการร่วมมือแบบพหุภาคี (AIC / Appreciation - Influence - Control) มีวิธีการดำเนินการดังนี้

A : Appreciation คือการทำให้ทุกคนให้การยอมรับและชื่นชม โดยคนอื่นไม่รู้สึกรหรือแสดงอาการต่อต้านหรือวิพากษ์วิจารณ์

I : Influence คือการใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่แต่ละคนมีอยู่มาช่วยกันกำหนดวิธีการสำคัญ คือ ยุทธศาสตร์

C : Control คือการนำวิธีการสำคัญมากำหนดเป็นแผนปฏิบัติการ (Action Plan) กระบวนการ AIC

3. กระบวนการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาของทุกฝ่ายร่วมกันในระดับพื้นที่ย่อย (Area Function Participation : AFP) อมรฤทธิ เอมะปาน (2543 : 23) ได้ให้ความหมายของประชาสังคม กับคำว่า ชุมชน และประชาคม ว่าประชาคมเป็นทุก ๆ ส่วนของสังคม โดยรวมถึงภาครัฐ ภาคประชาชนด้วย ถือว่าทั้งหมดเป็น Civil Society โดยให้ความสำคัญกับ Civil Movement หรือวิถีประชา ที่เป็นการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มองค์กรต่าง ๆ โดยเอาตัวกิจกรรมเป็น

ศูนย์กลาง ปรากฏจากการจัดตั้ง จะเห็นได้ชัดเจนในยุทธศาสตร์การพัฒนาในช่วงการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 คือกระบวนการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาของทุกฝ่าย ร่วมกันในระดับพื้นที่ย่อย

ทักษะในเทคนิคพื้นฐานเพื่อส่งเสริมการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ การสร้างมิตรภาพ และเจตนาธรรมร่วมกันหลอมรวมความแตกต่าง การบริหารการจัดการความขัดแย้งภายในกลุ่ม การคิดเป็นระบบระดมสมอง และการมีส่วนร่วมของสมาชิกในกลุ่มในรูปแบบ “ ประชาคม “

หลักการงานแบบมีส่วนร่วม (Participation Performance) การทำงานแบบมีส่วนร่วม อาศัยหลักการงานที่ยึดสมาชิกของกลุ่มเป็นศูนย์กลางโดยสมาชิกเป็นผู้สร้างผลงานจะ ประสบการณ์เดิม การทำงานแบบมีส่วนร่วมมีหลักสำคัญ 5 ประการ (สุนทร เกิดแก้ว, 2544 : 110)

1. เป็นการทำงานที่อาศัยประสบการณ์เดิมของสมาชิก
2. ทำให้เกิดประสบการณ์ การเรียนรู้ใหม่ ๆ ความคิดใหม่ที่ท้าทายอย่างต่อเนื่อง เพื่อการทำงาน
3. มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกด้วยกัน และระหว่างองค์กรกับสมาชิกกลุ่ม
4. ปฏิสัมพันธ์ที่ทำให้เกิดการขยายตัวของเครือข่ายความคิดที่ทุกคนมีอยู่ออกไปอย่างกว้างขวาง
5. มีการสื่อสาร โดยการพูด การเขียน เป็นเครื่องมือในการแลกเปลี่ยนวิเคราะห์และสังเคราะห์ความคิด

แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

1. ความเป็นมา

ในประเทศประชาธิปไตยที่การปกครองท้องถิ่นมีมาเป็นเวลานาน องค์กรปกครองท้องถิ่นมีหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมและยุคสมัยที่ต่างกัน ในท้องถิ่นและสังคมแต่ละแห่ง ธเนศวร์ เจริญเมือง (2542 : 52 - 61)

รูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ใช้กันในประเทศต่าง ๆ โดยมีส่วนใหญ่มี 6 รูปแบบ คือ

1. แบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting) หรือที่ประชุมเมืองที่เป็นตัวแทน (Representative Town Meeting)
2. แบบสภา - นายกเทศมนตรี (The Council - Mayor Form)
3. แบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (The Weak Mayor Form)

4. แบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (The Strong Mayor Form)
5. แบบคณะกรรมการ (The Commission Form) และแบบที่
6. แบบผู้จัดการ (The Manager Form)

ประเทศไทย มีการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น มาเป็นระยะเวลาร้อยกว่าปีแล้วมีวิวัฒนาการมาซึ่งสามารถลำดับเป็นช่วงเวลา (Chronology) ตั้งแต่ปี 2435 - 2540 สถาบันพระปกเกล้า (2545 : 533 - 536) รัชกาลที่ 5 ทรงตราพระราชกำหนด สุขาภิบาล ร.ศ. 116 เพื่อเป็นตัวอย่างในการพัฒนาเมืองแก่หัวเมืองทั่วไป

ทรงประกาศพระบรมราชโองการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ถือว่าเป็นกิจการสุขาภิบาลที่เกิดขึ้นในหัวเมืองเป็นแห่งแรก พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทดลองจัดตั้ง “คูสิดธานี” เพื่อเตรียมการในการเป็นแบบอย่างในการปกครองท้องถิ่นมีการตรา พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยให้เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตรา พ.ร.บ. สุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มีจุดมุ่งหมายเพื่อต้องการเร่งรัดการปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการขยายตัวออกไปทั่วประเทศ และให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสสร้างความเจริญให้แก่ตนเองและต้องการให้เป็นแนวทางในการฝึกอบรมให้ประชาชนเข้าใจในการปกครองตนเองมากขึ้น ตรา พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีการดำเนินการปกครองท้องถิ่นนอกเขตเทศบาล และสุขาภิบาลและพ.ร.บ. ระเบียบบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2499 กำหนดให้ตำบลได้รับการจัดตั้งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ มีฐานะเป็นนิติบุคคล เรียกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แต่ได้ยุบโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 มีการตรา พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 กำหนดให้กรุงเทพมหานคร (กทม.) มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยสมบูรณ์ทั้งตำแหน่งผู้ว่าฯ และสมาชิกสภา กทม. มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนและกทม. มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น

ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มีความมุ่งหมายที่จะให้การปกครองเมืองพัทยา เป็นเขตการปกครองตนเองแบบพิเศษ ด้วยเหตุว่าเป็นแหล่งท่องเที่ยว โดยการทดลองนำรูปแบบผู้จัดการเทศบาล (City Manager) มาใช้ พ.ศ. 2537 จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีการตรา พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมเขตจังหวัดและกำหนดภารกิจของ อบจ. ไม่ให้ซ้ำซ้อนกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ แม้ว่าพื้นที่ของ อบจ. จะทับซ้อนกับพื้นที่ของท้องถิ่นจนถึงปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศมีทั้งหมด 5 รูปแบบ ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. องค์การบริหารส่วนตำบล

4. เมืองพัทยา

5. กรุงเทพมหานคร

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยปกติแล้วผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีที่มา 2 ประการ คือ การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงและการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยอ้อม ใน องค์การบริหารส่วนจังหวัด เราเรียกผู้บริหารท้องถิ่นนี้ว่า นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ใน เทศบาล เราเรียกผู้บริหารว่า นายกเทศมนตรี ใน องค์การบริหารส่วนตำบล เราเรียกผู้บริหารว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในกรุงเทพมหานคร เราเรียกผู้บริหารว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ไม่มีคำว่า จังหวัด อยู่ระหว่างผู้ว่าราชการ กับ กรุงเทพมหานคร เพราะกรุงเทพมหานคร เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มิใช่ จังหวัด ซึ่งเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด) ในเมืองพัทยา เราเรียกผู้บริหารว่า นายกเมืองพัทยา ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำงานภายใต้การตรวจสอบและถ่วงดุล โดย สภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สภาท้องถิ่น) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่บริหารงานภายในขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนด และรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่นและประชาชนในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

เทศบาล เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองรูปแบบเทศบาลเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเอง ตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเกิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเริ่มจากการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ ฯ ร. ศ. 116 (พ.ศ. 2440) โดยมีพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ฯ ร. ศ. 116 ในส่วนภูมิภาค มีการตราพระราชบัญญัติจัดการ สุขาภิบาล ท่าฉลอม ร. ศ. 124 (พ.ศ. 2448) ขึ้นมีวิวัฒนาการเรื่อย ๆ มา จนถึงปี พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้มีการ กระจายอำนาจการปกครองที่สมบูรณ์แบบยิ่งขึ้น

โดยมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2476 โดยมีการตราพระราชบัญญัติ จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มีการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลหลายแห่ง ต่อมาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงยกเลิก กฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลหลายครั้ง จนในที่สุดได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ยกเลิกพระราชบัญญัติเดิม ทั้งหมดขณะนี้ยังมีผลบังคับใช้ซึ่งมีการแก้ไขครั้งสุดท้าย โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 จากวิวัฒนาการรูปแบบการปกครองท้องถิ่นจนถึงปัจจุบัน มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ยกเลิกการปกครอง

ท้องถิ่น รูปสภาภิบาลจนหมดสิ้น ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสภาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ทำให้มีเทศบาลในปัจจุบันทั้งสิ้น จำนวน 1,164 แห่ง

การปกครองท้องถิ่นได้เริ่มต้นมาเป็นเวลานานพอสมควรแล้ว แต่การปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นรูปใดก็ยังไม่เข้มแข็งพอแต่พอจะเป็นหลักได้บ้างก็คือการปกครองท้องถิ่นรูปแบบของกรุงเทพมหานคร และเทศบาลเท่านั้น ซึ่งรัฐบาลหลายรัฐบาลได้พยายามที่จะพัฒนารูปแบบให้เหมาะสมกับประเทศไทยอยู่หลายครั้ง โดยมี การทดลองรูปแบบเมืองพัทยาแต่ก็ไม่ได้ผลเท่าที่ควรจึงกลับมาดำเนินการในรูปแบบเทศบาล โดยให้เมืองพัทยาริหารตาม รูปแบบของเทศบาลนคร ในปัจจุบันนี้กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 78 ให้สามารถรวมการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดให้เป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่ทั้งจังหวัดได้ ดังนี้

“มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศรวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

2.1 การได้มาซึ่งฝ่ายบริหารของเทศบาล

ปัจจุบันเทศบาลทุกประเภท มีฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น โดยตรงเทศบาล ในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 3 ประเภทตามจำนวนประชากรและรายได้ของเทศบาลนั้น ๆ ในพระราชบัญญัติเทศบาลพุทธศักราช 2496 มาตรา 9, 10, 11 ได้กำหนดขนาดเทศบาลดังนี้

2.2.1 เทศบาลตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับเมืองขนาดเล็ก โดยทั่วไปเทศบาลตำบลมีฐานะเดิมเป็นสภาภิบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดตั้งเทศบาลตำบลกระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เทศบาลตำบลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 12 คนที่ราษฎรในเขตเทศบาลเลือกตั้งมาทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรเขตเทศบาลเทศบาลตำบลมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและความสะอาด สร้างและบำรุงถนนและท่าเรือดับเพลิง และกู้ภัย จัดการศึกษา ให้บริการสาธารณสุข ส่งคมสงเคราะห์และรักษาวัฒนธรรมอันดีในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังอาจจัดให้มีสาธารณูปโภคและสาธารณูปการอื่น ๆ ได้ตามสมควร เทศบาลตำบลโดยทั่วไปมีชื่อตามตำบลที่เทศบาลตั้งอยู่ แต่ก็มีหลายแห่ง (ส่วนใหญ่จะเป็นเทศบาลตำบลที่ได้รับ

การยกฐานะขึ้นมาจากสุขาภิบาล) ที่ไม่ได้ใช้ชื่อของตำบลหรืออำเภอที่ตั้งเทศบาลเป็นชื่อ เช่น เทศบาลตำบลแหลมฉบังที่ตั้งอยู่ในตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี เทศบาลตำบล กม. 5ที่ตั้งอยู่ในตำบลอ่าวน้อย อำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ นอกจากนี้ เทศบาลตำบลแห่งหนึ่ง ๆ อาจมีเขตครอบคลุมพื้นที่ตำบลอันเป็นที่ตั้งเทศบาลแห่งนั้นทั้งตำบล หรือครอบคลุมพื้นที่เพียงบางส่วนของตำบล ส่วนพื้นที่ตำบลเดียวกันซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาลนั้นจะอยู่ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบล (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสำหรับพื้นที่ชนบท) หรือบางครั้งเขตเทศบาลยังอาจครอบคลุมไปถึงพื้นที่บางส่วนของตำบลอื่นที่อยู่ข้างเคียงก็ได้หากท้องถิ่นที่เป็นเทศบาลตำบลเจริญเติบโตขึ้นจนมีประชากรถึง 10,000 คน และมีรายได้พอควรอาจได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมือง (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับเมืองขนาดกลาง) ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่และความเป็นอิสระมากขึ้น และเขตเทศบาลก็อาจขยายออกไปตามชุมชนเมืองที่ขยายตัวโดยยุบองค์การบริหารส่วนตำบลข้างเคียงที่กลายสภาพจากชนบทเป็นเมืองเข้ามารวมด้วย แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ

การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น โดยตรง คือ ระบบการปกครองท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ สามารถเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตท้องถิ่นของตนได้โดยตรง กล่าวได้ว่า ระบบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงนี้ มีขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2521 โดย กรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบแรกที่นำระบบดังกล่าว มาใช้อย่างไรก็ตาม กรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่มีอยู่เพียงแห่งเดียวในประเทศไทย การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง จึงไม่เป็นที่คุ้นเคยนักสำหรับคนไทย ต่อมาในปี พ.ศ. 2543 มีการประกาศใช้กฎหมายเทศบาลฉบับใหม่ ทำให้เทศบาลซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มีอยู่ในทุกจังหวัดได้เริ่มทดลองใช้ระบบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง และมีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงจริงเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2544 และเรียกระบบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงในเทศบาลว่า เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมาจากการเลือกของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่ประชาชนเป็นคนเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่น แล้วให้สมาชิกสภาท้องถิ่นทำหน้าที่เลือกผู้บริหารท้องถิ่นอีกทีหนึ่งนอกจากนี้แล้ว ยังมีผู้นิยมเปรียบเทียบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงกับแนวคิดด้วยฝ่ายบริหารท้องถิ่นเข้มแข็งอีกด้วย ซึ่งทั้ง 2 แนวคิดมีลักษณะที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง

- 1) สาระสำคัญของการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง
 - การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้
 - (1) ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง
 - (2) ฝ่ายบริหารท้องถิ่น กับฝ่ายสภาท้องถิ่น แยกแยกออกจากกันอย่างชัดเจน กล่าวคือผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการยุบสภาท้องถิ่น และสภาท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจผู้บริหารท้องถิ่น
 - (3) ผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอนชัดเจน และไม่ขึ้นอยู่กับวาระของสภาท้องถิ่น
 - (4) คณะผู้บริหารท้องถิ่น (นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี) จะเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วยมิได้
- 2) อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล
 - (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
 - (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
 - (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
 - (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
 - (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
 - (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
 - (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
 - (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
 - (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล
 - (10) ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543

มาตรา 50 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 336 พ.ศ. 2515 โดย ส่วนความใน ข้อ (7) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 และ ข้อ (8) ข้อ (9) เพิ่มความโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542]

 - ก. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
 - ข. ให้มีโรงฆ่าสัตว์

- ค. ให้มีตลาดทำเทียบเรือและท่าข้าม
- ง. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- จ. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- ช. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- ซ. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- ฌ. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- ญ. เทศพาณิชย์

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สามารถ ก้อนจันทร์ (2541 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลรามใหญ่ การศึกษาพบว่าประชาชนส่วนใหญ่ มีระดับความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในระดับน้อย ส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นอยู่ในระดับปานกลางส่วนความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรกับการมีส่วนร่วมพบว่าอายุ ระดับการศึกษา อาชีพและระยะเวลาที่เข้ามาอยู่ในตำบลมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ส่วนเพศ ระดับรายได้ ความรู้ ความเข้าใจในการดำเนินการและการเป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคม ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

วรพจน์ ประชิตวัตติ (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอ ศรีราชา จังหวัดชลบุรี ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างเป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิง มีอายุอยู่ในช่วง 31 ถึง 40 ปี มีรายได้อยู่ระหว่าง 3,000 ถึง 5,000 บาท มีการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า และประกอบอาชีพเป็นลูกจ้างบริษัทเอกชน/รัฐวิสาหกิจมากที่สุด สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกิจกรรม อบต. พบว่าส่วนใหญ่ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับที่น้อย เช่น การเข้าไปตรวจสอบการทำงานของ อบต. การรับรู้ถึงแผนงานและการใช้จ่ายงบประมาณของ อบต. เป็นต้น เมื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกิจกรรม อบต. พบว่า ในภาพรวมระดับความคิดเห็นอยู่ในระดับเห็นด้วย และกลุ่มตัวอย่างที่มีอายุ อาชีพ ระดับรายได้ที่แตกต่างกันจะมีความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของ อบต. ไม่แตกต่างกัน

วรพจน์ ประชิตวัตติ (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอ ศรีราชา จังหวัดชลบุรี ผลการศึกษาพบว่า กลุ่ม

ตัวอย่างเป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิง มีอายุอยู่ในช่วง 31 ถึง 40 ปี มีรายได้อยู่ระหว่าง 3.000 ถึง 5.000 บาท มีการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า และประกอบอาชีพเป็นลูกจ้างบริษัทเอกชน/รัฐวิสาหกิจมากที่สุด สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกิจกรรม อบต. พบว่าส่วนใหญ่ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับที่น้อย เช่น การเข้าไปตรวจสอบการทำงานของ อบต. การรับรู้ถึงแผนงานและการใช้จ่ายงบประมาณของ อบต. เป็นต้น เมื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกิจกรรม อบต. พบว่า ในภาพรวมระดับความคิดเห็นอยู่ในระดับเห็นด้วย และกลุ่มตัวอย่างที่มีอายุ อาชีพ ระดับรายได้ที่แตกต่างกันจะมีความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของ อบต. ไม่แตกต่างกัน

วรพจน์ ประชิตวัตติ (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอ ศรีราชา จังหวัดชลบุรี ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างเป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิง มีอายุอยู่ในช่วง 31 ถึง 40 ปี มีรายได้อยู่ระหว่าง 3.000 ถึง 5.000 บาท มีการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า และประกอบอาชีพเป็นลูกจ้างบริษัทเอกชน/รัฐวิสาหกิจมากที่สุด สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกิจกรรม อบต. พบว่าส่วนใหญ่ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับที่น้อย เช่น การเข้าไปตรวจสอบการทำงานของ อบต. การรับรู้ถึงแผนงานและการใช้จ่ายงบประมาณของ อบต. เป็นต้น เมื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกิจกรรม อบต. พบว่า ในภาพรวมระดับความคิดเห็นอยู่ในระดับเห็นด้วย และกลุ่มตัวอย่างที่มีอายุ อาชีพ ระดับรายได้ที่แตกต่างกันจะมีความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของ อบต. ไม่แตกต่างกัน

สรายุทธ วงษ์แสงทอง (2542 : บทคัดย่อ) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานด้านการพัฒนาของประธานกรรมการบริหาร อบต. ศึกษากรณี อำเภอพานทอง จังหวัดชลบุรี พบว่าปัญหาและอุปสรรคการบริหารงานของประธาน อบต. มีผลมาจากเงินงบประมาณจากภาษี และเงินอุดหนุนของ อบต. มีจำนวนจำกัด ทำให้การพัฒนาเป็นไปได้ไม่มากนัก อีกทั้งประชาชนในพื้นที่เอง ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในระบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ รวมทั้งสมาชิก อบต. เองยังขาดความรู้ความเข้าใจและขาดประสบการณ์การทำงานและไม่ให้ความสำคัญต่อหน้าที่ของตนเอง

วิทยา บุญยะเวชชีวิน (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณี เทศบาลตำบลบางปู จังหวัดสมุทรปราการ ผลการศึกษาพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นในเขตเทศบาลตำบลบางปูอยู่ในระดับปานกลาง โดยการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้านการไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากที่สุด รองลงมาคือการชักชวนให้ผู้อื่นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และน้อยที่สุดคือการชุมนุม

หรือเดินขบวนขับไล่สมาชิกเทศบาลหรือเจ้าหน้าที่เทศบาล สำหรับปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองต่อการปกครองท้องถิ่นในเขตเทศบาลตำบลบางปู คือ การผ่านสังคมประกิตทางการเมือง การผ่านการบ่มเพาะทางการเมือง การมีอุดมการณ์ประชาธิปไตย และการเข้าถึงข่าวสารทางการเมือง มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติไม่เกินระดับ 0. 5

สาโรช น้อยใจบุญ (2544 : บทคัดย่อ) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีศึกษา บ้านสาวชะโงก หมู่ที่ 1 ตำบลสาวชะโงก อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา พบว่า โดยภาพรวมและในหลายด้านแล้วประชาชนบ้านสาวชะโงกมีส่วนร่วมในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนปัญหาอุปสรรคของประชาชน มีปัญหาอุปสรรคในเรื่องไม่มีเวลา เนื่องจากการประกอบอาชีพเป็นอันดับหนึ่ง ในเรื่องไม่ได้อาศัยอยู่ในพื้นที่มาเป็นประจำเป็นอันดับสอง ในเรื่องสุขภาพไม่แข็งแรงเป็นอันดับสาม และในเรื่องความคิดเห็นว่าตนเองไม่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงจึงไม่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมเป็นอันดับสุดท้าย

พัฒนพงษ์ เลชะ โขม (2530 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดจันทบุรีพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารในอบต. อยู่ในเกณฑ์ระดับปานกลางและค่อนข้างสูงตามลำดับ สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยเหตุกับการมีส่วนร่วมพบว่า อายุ รายได้ การศึกษา การมีตำแหน่งในหมู่บ้านตำบล และการได้รับการฝึกอบรม การได้รับข่าวสารจากหนังสือพิมพ์ หนังสือ หรือรายงานวิทยุ โทรทัศน์และการพบปะพูดคุยกับบุคคลทั่วไป ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชน

พิสันต์ พรรณราช (2545 : บทคัดย่อ) การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารของเทศบาลตำบลทุ่งหว้า อำเภอทุ่งหว้า จังหวัดสตูล รวมถึงรูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาอุปสรรคและข้อคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารเทศบาลตำบลทุ่งหว้า จากการศึกษาพบว่า รูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด คือ การไปใช้สิทธิเลือกตั้งสภาเทศบาล รองลงมาคือ การร่วมฟังคำปราศรัยของผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยมีส่วนร่วมในการสมัครเป็นสมาชิกสภาเทศบาลประชาชนมีส่วนร่วมน้อยที่สุด และสำหรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองการบริหาร พบว่า ลักษณะการมีส่วนร่วมในการชำระภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าบริการต่าง ๆ ให้กับเทศบาล ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด รองลงมาคือ การมีส่วนร่วมในการเข้าประชุมในกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อประกาศชี้แจงการทำงานของเทศบาลให้

ดุสิตา แก้วสมบุญ (2545 : บทคัดย่อ) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาตำบลในจังหวัดสงขลา พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีทัศนคติเชิงบวกต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบ อบต. ในระดับสูงสุด โดยเห็นว่า การจัดตั้ง อบต. จะช่วยให้การจัดทำแผนพัฒนาตำบลและหมู่บ้านมีความรวดเร็วและตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และประชาชนในจังหวัดสงขลาที่มีระดับการศึกษา รายได้ ขนาดครอบครัว ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น ต่างกันมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยพบว่า ผู้ที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่า จะมีส่วนร่วมสูงกว่าผู้มีการศึกษาสูง

อาภรณ์ วัชระ (2545 : บทคัดย่อ) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล กรณีศึกษา : องค์การบริหารส่วนตำบลวังตะเคียน อำเภอเมือง จังหวัดฉะเชิงเทรา” ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนในตำบลวังตะเคียน มีส่วนร่วมในการบริหารพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ด้านที่มีส่วนร่วมในระดับปานกลาง คือ มีส่วนร่วมในการประชุม การพิจารณาโครงการ และในการดำเนินงาน ด้านที่มีส่วนร่วมน้อย คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการประเมินผล ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบลวังตะเคียน คือความสนใจในงานพัฒนาท้องถิ่น ความรู้ความเข้าใจในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่น ระดับความถี่ในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล และบริการสาธารณะที่ประชาชนได้รับ โดยมีข้อเสนอแนะในการวิจัย คือ ผู้นำชุมชนจะเป็นผู้ชักชวน ชี้นำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาชุมชนมากขึ้น นอกจากนี้การให้บริการสาธารณประโยชน์ที่มีคุณค่าแก่ชุมชน ยังเป็นเครื่องจูงใจให้ประชาชนอยากเข้ามามีส่วนร่วมงานพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น

มาลี เบ็ญจมน (2545 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และหาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ อายุ เพศ ระดับการศึกษา รายได้ของประชาชน และปัจจัยด้านความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ความคาดหวังในประโยชน์ ทัศนคติต่อองค์การบริหารส่วนตำบล ความเชื่อถือในตัวผู้นำกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างเป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิง ส่วนใหญ่มีอายุในช่วง 26 - 35 ปี มีวุฒิการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี มีรายได้ต่ำกว่า 5.000 บาท และประกอบอาชีพรับจ้างมากที่สุด สำหรับความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับมาก มีความคาดหวังในผลประโยชน์ในระดับปานกลาง

มีทัศนคติต่อองค์การบริหารส่วนตำบลในเชิงบวกมากที่สุด มีความเชื่อถือในตัวผู้นำมาก ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในระดับปานกลาง และพบว่า ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา และรายได้ของประชาชน มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ยกเว้นอาชีพของประชาชนมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนปัจจัยที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วม ได้แก่ ความคาดหวังในประโยชน์ของประชาชน ทัศนคติต่อองค์การบริหารส่วนตำบล ความเชื่อถือในตัวผู้นำ มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ยกเว้นความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

พิสันต์ พรรณราย (2545 : บทคัดย่อ) การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารของเทศบาลตำบลทุ่งหว้า อำเภอทุ่งหว้า จังหวัดสตูล รวมถึงรูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาอุปสรรคและข้อคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารเทศบาลตำบลทุ่งหว้า จากการศึกษาพบว่า รูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด คือ การไปใช้สิทธิเลือกตั้งสภาเทศบาล รองลงมาคือ การร่วมฟังคำปราศรัยของผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยการมีส่วนร่วมในการสมัครเป็นสมาชิกสภาเทศบาลประชาชนมีส่วนร่วมน้อยที่สุด และสำหรับการมีส่วนร่วมทางการบริหาร พบว่า ลักษณะการมีส่วนร่วมในการชำระภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าบริการต่าง ๆ ให้กับเทศบาล ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด รองลงมาคือ การมีส่วนร่วมในการเข้าประชุมในกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อประกาศชี้แจงการทำงานของเทศบาลให้

ศุติดา แก้วสมบุญ (2545 : บทคัดย่อ) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาตำบลในจังหวัดสงขลา พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีทัศนคติเชิงบวกต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบ อบต. ในระดับสูงสุด โดยเห็นว่า การจัดตั้ง อบต. จะช่วยให้การจัดทำแผนพัฒนาตำบลและหมู่บ้านมีความรวดเร็วและตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และประชาชนในจังหวัดสงขลาที่มีระดับการศึกษา รายได้ ขนาดครอบครัว ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น ต่างกันมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยพบว่า ผู้ที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่า จะมีส่วนร่วมสูงกว่าผู้มีการศึกษาสูง

กัจจิรา ปกป้อง (2546 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง “การประเมินผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ศึกษาเฉพาะกรณี องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเขื่อนแก้ว จังหวัดยโสธร” มีจุดประสงค์เพื่อประเมินผลการบริหารงานของ

องค์การบริหารส่วนตำบลด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ในเขตอำเภอคำเขื่อนแก้ว จังหวัดยโสธร โดยวิธีใช้แบบสอบถามแบบตรวจคำตอบ และแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) จำนวน 30 ข้อ โดยเก็บข้อมูลจากประชาชนในเขตอำเภอคำเขื่อนแก้ว จำนวน 382 แล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์ โดยใช้สถิติการแจกแจงความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และ t-test ผลการศึกษาพบว่า โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเป็นรายชื่ออยู่ในระดับปานกลางทุกข้อ ด้านการร่วมตัดสินใจ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเป็นรายชื่อพบว่า ระดับปานกลางทุกข้อ ด้านการรับรู้ข่าวสาร โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเป็นรายชื่อ พบว่าอยู่ในระดับปานกลางทุกข้อ ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเป็นรายชื่อพบว่าอยู่ในระดับปานกลางทุกข้อ ด้านการร่วมตรวจสอบ พบว่าโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเป็นรายชื่อ พบว่าอยู่ในระดับปานกลางทุกข้อ ด้านการร่วมปฏิบัติ พบว่าโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเป็นรายชื่อ พบว่าอยู่ในระดับปานกลางทุกข้อ ประชาชนที่มีความแตกต่างกันในเรื่องการศึกษา และอาชีพ จะมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .05 แต่ประชาชนที่มีรายได้ที่แตกต่างกัน จะมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมไม่แตกต่างกัน โดยสรุปผลการศึกษา พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวม และรายชื่ออยู่ในระดับปานกลาง

โกวิท (อ้างถึงใน นรินทร์ชัย พัฒนพงศา, 2547, หน้า 123) วิจัยความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พอสรุปโดยภาพรวมได้ว่า มีความรู้ไม่มากนัก ดังแยกเป็น 3 ระดับ คือ

1. กิจกรรมที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วม และไม่ค้อยู่เรื่องรายละเอียดขั้นตอนต่าง ๆ ที่ชัดเจนในการมีส่วนร่วมได้แก่ การลงชื่อถอดถอน ข้าราชการระดับสูง นักการเมืองทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ร่วมร้องทุกข์ในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยราชการ ฯลฯ

2. กิจกรรมที่ประชาชนมีส่วนร่วมบ้าง แต่น้อย/ไม่มากนัก และมีความรู้ความเข้าใจในการมีส่วนร่วมไม่มากนัก ได้แก่ การเข้าร่วมการประชุมสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองท้องถิ่น การเข้าร่วมประชุมประชาพิจารณ์ การร่วมตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น ฯลฯ

3. กิจกรรมที่ประชาชนมีส่วนร่วมมาก และพอมีความเข้าใจ ได้แก่ การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน การรวมกลุ่มเป็นองค์กรชุมชน ชมรม สมาคม และการสอดส่องดูแลรักษาสภาพแวดล้อมชุมชน

เวลลา (Vella, 1979 อ้างถึงใน ชงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และเทียนชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, 2542) ได้ศึกษาถึงการใช้ศึกษาชุมชนเป็นเครื่องมือในการพัฒนาบุคคลเพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้ ทั้งนี้ เพื่อหารูปแบบการจัดการศึกษาชุมชนในประเทศโลกที่สาม การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีการศึกษาผู้ใหญ่ การศึกษาชุมชนและทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคัม รวมทั้งได้วิเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาชุมชนในภาคเหนือของประเทศแทนซาเนีย พบว่า

1. การจัดการศึกษาชุมชน ต้องถือเอาบุคคลเป็นศูนย์กลาง
2. วิธีการให้บุคคลรู้จักแก้ปัญหาด้วยตนเอง เป็นวิธีการที่มีประสิทธิผลที่สุด สำหรับให้ชุมชนรู้จักพึ่งตนเอง
3. โครงการศึกษาที่จัดขึ้น จะต้องบูรณาการกับแผนพัฒนาทั้งระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และ ระดับชาติ
4. ผู้รับผิดชอบโครงการ ต้องมีความเข้าใจในสถานะเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน
5. ทั้งเนื้อหาและกระบวนการศึกษาชุมชน ต้องมีความสัมพันธ์กัน
6. การศึกษาชุมชนที่จัดขึ้น มิใช่เพียงแต่เกี่ยวข้องกับชีวิต ของบุคคลเท่านั้น แต่ยังสามารถเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและประสบการณ์ของบุคคลด้วย